UNIVERSITÉ DE LORRAINE

AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur. Ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite encourt une poursuite pénale.

Contact : ddoc-theses-contact@univ-lorraine.fr

LIENS

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4
Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10
http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php
http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm

UNIVERSITÉ DE NANCY II
FACULTE DE DROIT SCIENCES ECONOMIQUES ET GESTION

RECHERCHES SUR LE CONSEIL DE PREFECTURE DE LA MEURTHE. CONTRIBUTIONS A L' HISTOIRE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE (AN VIII-1870).

THESE
en vue de l'obtention du grade de
DOCTEUR EN DROIT
Mention Histoire du droit

présentée et soutenue publiquement le 17 décembre 2008
par
Nathalie PINTO-REICH

MEMBRES DU JURY

Monsieur Jean-Louis MESTRE, Professeur à l'Université Paul Cézanne d'Aix-Marseille III, rapporteur.
Monsieur Pierre BODINEAU, Professeur à l'Université de Bourgogne, rapporteur.
Monsieur Hugues RICHARD, Professeur à l'Université de Bourgogne, ancien professeur à l'Université de Nancy II, directeur des recherches.
Monsieur Sébastien EVRARD, Maître de conférences à l'université de Nancy II.

Remerciements

A ma famille,

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LE CORPS ENSEIGNANT

ABREVIATIONS.

A.D.M.M.	Archives départementales de Meurthe et Moselle
A.N.	Archives Nationales
M.U.	Le Moniteur Universel
Lett. Pat.	Lettres Patentes
Cass.	Cassation

SOMMAIRE

PARTIE INTRODUCTIVE : AUX ORIGINES DU CONSEIL DE PREFECTURE DE LA MEURTHE. *11*

AVANT-PROPOS..... **12**

TITRE I : LA CONFUSION DE l'ACTION ET DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE. **14**

SOUS-TITRE 1 : LA RECONNAISSANCE DE L'EXISTENCE D'UN CONTENTIEUX SPECIFIQUE : LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF. 15

SOUS-TITRE 2 : LA MECONNAISSANCE DE LA NECESSITE D'UN JUGE PARTICULIER POUR CE CONTENTIEUX PARTICULIER. 68

TITRE II: UNE TENTATIVE DE SEPARATION DE L'ACTION ET DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVES : LA CREATION DES Conseils de préfecture. **91**

PREMIERE PARTIE : L'ORGANISATION DU CONSEIL DE PREFECTURE DE LA MEURTHE. *145*

TITRE 1 : LA PROCEDURE : QUELLES GARANTIES POUR LE JUSTICIABLE?..... **146**

SOUS-TITRE 1 : DE LA FORME DE PROCEDER DEVANT LE CONSEIL DE PREFECTURE DE LA MEURTHE. 147

SOUS-TITRE 2 : DE LA COMPOSITION DU CONSEIL DE PREFECTURE DE LA MEURTHE..... 195

TITRE II. LES CONSEILLERS DE PREFECTURE DE LA MEURTHE DE L'AN VIII à 1871. ..... **252**

DEUXIEME PARTIE. LES ACTIVITES DU CONSEIL DE PREFECTURE..... *424*

TITRE I. LE CONSEIL DE PREFECTURE, JUGE ADMINISTRATIF : « LE CONSEIL DE PREFECTURE PRONONCERA (...) SUR LE CONTENTIEUX DES DOMAINES NATIONAUX »..... **426**

TITRE II. LES ACTIVITES ADMINISTRATIVES DU Conseil de préfecture ET DE SES MEMBRES...... **536**

SOUS- TITRE 1. LE CONSEIL DE PREFECTURE, ADMINISTRATEUR ACTIF. 538

SOUS-TITRE 2. LES CONSEILLERS DE PREFECTURE, ADMINISTRATEURS ACTIFS. 548

CONCLUSION:..... 554

ANNEXES……...556
SOURCES..... 643
BIBLIOGRAPHIE. 650
INDEX 671
TABLE DES MATIERES..... 672

« Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire, car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutrice, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur ».

Montesquieu, *De l'esprit des lois,* livre XI, ch. 6.

« Le contentieux administratif naît d'une lésion de l'intérêt privé au nom de l'intérêt public: une action juridique en est la suite; la décision qui intervient est un véritable jugement; l'autorité dont elle émane exerce, quoique dans une sphère à part, une portion de l'autorité judiciaire. Or, l'autorité judiciaire doit rester entièrement indépendante de l'action des Chambres: c'est un principe constitutionnel; et l'administration qui juge doit procéder sous l'égide de cette garantie fondamentale, tout aussi bien que l'autorité judiciaire proprement dite »[1].

Macarel[2].

[1] MACAREL, *Des tribunaux administratifs,* Paris, 1828, p. 520 : ici Macarel répondait à une critique disant que si l'on créait une cour de justice administrative inamovible, cette cour détruirait l'action des Chambres. Macarel s'indigne de cette critique et dit « Mais est-ce donc sur le contentieux de l'administration que doit s'exercer la surveillance des Chambres? En y réfléchissant davantage, on ne voudrait le soutenir ». Il poursuit alors en expliquant ce qu'est le contentieux administratif: c'est la citation ici reproduite.

[2] MACAREL (Louis Antoine) (Orléans, 20 janvier 1790 – 24 mars 1851). Avocat, professeur de droit, conseiller d'Etat et publiciste, il fut l'un des fondateurs de la science et de l'enseignement du droit administratif en France. Il est notamment l'auteur de *Éléments de droit politique*, paru à Paris, en 1833. Nos citations concernent, cependant, un autre de ses ouvrages, à savoir *Des Tribunaux administratifs*, 1828.

PARTIE INTRODUCTIVE : AUX ORIGINES DU CONSEIL DE PREFECTURE DE LA MEURTHE.

« L'événement ne doit pas être considéré comme un phénomène accidentel imputable à la volonté créatrice de tel individu si génial fut-il, mais au contraire comme l'aboutissement de courants souterrains, profonds mais parfois à peine décelables. Nous verrons que le Conseil de préfecture ne fut pas une création toute personnelle de Bonaparte mais que la monarchie avait créé des précédents dignes d'intérêt et cela à une époque donnée de son développement qui pose le problème de la naissance des Etats modernes et de la centralisation ».

CLERE (Jean Jacques), « Le Conseil de préfecture de la Haute-Marne », *Cahiers hauts marnais*, 1975, p.57 à 63.

AVANT-PROPOS.

Notre étude porte sur le Conseil de préfecture de la Meurthe, ancêtre de notre actuel tribunal administratif.

Différents aspects de la vie de cette institution sont envisagés. Ainsi, le personnel qui la compose nous intéresse mais, également, la façon dont ce conseil exerce ses différentes attributions (tant contentieuses qu'administratives) ainsi que sa jurisprudence. Sur ce point, il est en effet opportun de se demander si celle-ci est similaire ou non à celle des autres Conseils de préfecture et, en tout état de cause, si elle est conforme à celle de ce qui deviendra la plus haute juridiction administrative en France, à savoir, le Conseil d'Etat.

Mais, avant d'aborder, dans de plus amples détails, l'organisation et le fonctionnement du Conseil de la Meurthe, il nous a semblé intéressant d'examiner quelles institutions avaient, avant la création de ces Conseils, la charge de connaître du contentieux administratif.

Cette étude introductive a donc pour vocation de nous permettre de déterminer les motivations à l'origine de la création des Conseils de préfecture et de distinguer les différents enjeux de notre étude.

Le Conseil de préfecture de la Meurthe, comme l'ensemble de ses homologues, prend naissance avec la grande loi du 28 pluviôse an VIII. S'il poursuit sa destinée au-delà de la guerre de 1870 et de la transformation du département de la Meurthe, nous limitons cependant notre étude à cette période, laissant pour un travail ultérieur l'analyse du Conseil de préfecture de Meurthe et Moselle.

Mais 1871 n'est pas seulement la date de naissance d'un nouveau département, c'est également une date qui coïncide – à une année près- avec la consécration du principe de séparation de la juridiction et de l'action administratives jusqu'alors encore en phase d'élaboration. C'est, en effet, la loi du 24 mai 1872 qui introduit le système de la justice déléguée du Conseil d'Etat.

Quel retentissement cette loi de séparation va-t-elle produire sur le fonctionnement du Conseil de préfecture ? Il faut en effet rappeler que, paradoxe suprême, si le Conseil d'Etat attend 1872 pour obtenir la justice déléguée, les Conseils de préfecture ont, pour leur part, été pourvus de cette délégation dès l'an VIII. Mais comment en profitent-ils ? Cette concession leur permet-elle alors d'être réellement des juridictions administratives –certes spécialisées- indépendantes de l'administration active ? C'est ce à quoi nous allons nous efforcer de répondre.

Il faut encore souligner que jusqu'en 1872, se sont affrontées deux visions différentes de la fonction de juger le contentieux né de l'action administrative. Ainsi, alors que certains

défendent l'idée selon laquelle « juger l'administration, c'est encore administrer », d'autres, à l'inverse, estiment qu'il s'agit là de deux opérations distinctes et qui doivent donc être séparées. Les conséquences pratiques résultant de ces deux optiques sont, elles aussi, diamétralement opposées.

Ainsi, la confusion de la juridiction et de l'action administratives prônée par les premiers aboutit à « l'incorporation du juge administratif dans la hiérarchie administrative, mais permet, grâce à cette incorporation un contrôle étendu sur l'administration active », tandis que le principe de séparation « impose l'indépendance du juge administratif vis-à-vis de l'administration active, mais limite en raison de cette indépendance, l'efficacité de la censure juridictionnelle » [3]. Le sort des justiciables français dépend donc de l'option doctrinale de la France en la matière.

Si, en effet, il advenait que la confusion soit de mise, qu'en serait-il alors de l'impartialité d'une décision rendue par un juge qui, de surcroît, serait partie au litige ?

Il faut donc ici envisager les différentes solutions que le législateur français a mis en œuvre et, à ce sujet, il faut bien constater une certaine évolution dans sa façon d'appréhender ce délicat problème. Ainsi, peut-on dire avec Jacques Chevallier, que « le droit administratif français est parti de l'application intégrale du principe « juger l'administration c'est encore administrer » (...) puis, progressivement, les exigences d'une justice impartiale tendent à prédominer sur les aléas de la confusion des fonctions, et des réformes introduisent peu à peu le principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active sous différentes formes »[4].

C'est donc cette évolution que nous allons retracer jusqu'à se demander quelles réflexions ont fait naître la loi de l'an VIII.

Celle-ci, par ailleurs, est-elle réellement exempte de toute critique ?

---

[3] CHEVALLIER (Jacques), *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, Thèse, Paris, 1968, p. 31-32.
[4] CHEVALLIER (Jacques), op. cit., p. 31-32.

TITRE I : LA CONFUSION DE L'ACTION ET DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE.

Jusqu'en l'an VIII, la juridiction administrative n'est pas vraiment distinguée de l'action administrative.

SOUS-TITRE 1 : LA RECONNAISSANCE DE L'EXISTENCE D'UN CONTENTIEUX SPECIFIQUE : LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

Il existe des matières qui, par leur importance particulière nécessitent un traitement spécial. Il en est ainsi des litiges mettant en cause l'administration ou l'Etat, c'est à dire, plus largement, un intérêt public.

A ces litiges particuliers, la doctrine s'accorde majoritairement à recommander la compétence d'un juge particulier.

Or, l'histoire de notre droit français nous apprend que, si le juge ordinaire, compétent pour les litiges de particulier à particulier, est souvent écarté de la connaissance de ce type d'affaires[5], il est cependant un autre écueil que notre droit n'a pas toujours su éviter : celui de confier la connaissance de ces litiges aux auteurs mêmes des dispositions litigieuses ; autrement dit, à l'administration elle-même. Il y a alors confusion de l'action et de la juridiction administratives. Voilà donc qu'un particulier opposé à l'administration, voit son différend jugé par la seconde partie au conflit. L'administration se retrouve alors juge et partie ! Il y a donc là un grave problème d'équité puisque les exigences d'une bonne et impartiale justice ne sont pas satisfaites.

Bien évidemment, la compétence de l'administration ayant pris l'acte n'est pas à écarter et ce, par définition, dans le cadre d'un recours gracieux. Mais il doit en être tout autrement lorsqu'il s'agit d'un recours contentieux.

Il nous faut donc définir ce qu'il est possible d'entendre par la notion de contentieux administratif (et quelles sont les matières concernées…) mais aussi de distinguer les différents organes auxquels notre droit a successivement confié le règlement de ce contentieux, avant, finalement, d'instituer à cette fin, en l'an VIII, les Conseils de préfecture.

[5] Et ce, par peur des arrêts de règlements et d'une prise de partie systématique contre l'intérêt public.

CHAPITRE 1 : LA NAISSANCE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF[6].

SECTION 1. LA SCISSION DE LA CURIA REGIS.

La scission de la Curia regis au XIIIième siècle laisse apparaître une distinction entre autorités administratives et judiciaires.

§ 1. LA CREATION DU PARLEMENT.

Jusqu'au XIIIième siècle, la Curia regis cumule toutes les fonctions : cette cour du roi remplit les rôles de conseil d'administration et de gouvernement, de corps législatif mais, également, de tribunal suprême. Son rôle est d'aider le roi dans l'ensemble de ses attributions.

Or, au XIIIième siècle, le développement et l'étendue des affaires se faisant de plus en plus important et technique, un partage des fonctions s'impose. Vers 1250, la Curia regis se scinde donc en trois organes distincts. La Chambre des comptes traite des questions financières, tandis que les affaires politiques, administratives et diplomatiques sont confiées au Conseil. Quant à la fonction judiciaire qui nous intéresse plus particulièrement (c'est à dire celle de dire le droit, de trancher des litiges), elle est attribuée -en appel, tout du moins- à une autre section de la Curia : le Parlement. Ce Parlement devient, progressivement, de plus en plus indépendant et surtout, incontrôlable[7].

§ 2. DES EMPIETEMENTS RECIPROQUES MAIS INTOLERABLES AUX YEUX DE L'ADMINISTRATION.

Le roi octroie donc la fonction judiciaire à un Parlement, puis à plusieurs.

---

[6] « Le contentieux administratif n'est pas né, comme on le croit trop souvent avec le régime impérial. Il existait déjà sous Colbert. Il était né avec l'administration bureaucratique elle-même dont les origines remontent au XVII^{ème}s. La tradition ainsi instituée était très forte ». GABOLDE, *De la juridiction de l'intendant au Conseil de préfecture*, p. 343-344.

« En 1849, (…) le législateur (…) inquiet des répercussions possibles de l'indépendance nouvelle du Conseil d'Etat, consacre la jurisprudence antérieure et limite le champ des investigations juridictionnelles, en donnant au tribunal des conflits le soin de délimiter le contentieux administratif ». *CHEVALLIER (Jacques), op. cit., p. 173.*

[7] CHEVALLIER (Jacques), op. cit., p. 44 : « Le Parlement reçoit compétence pour régler les différents d'ordre privé. Il devient progressivement autonome ; son personnel acquiert une certaine permanence, ses réunions deviennent régulières. La coupure définitive avec le Conseil du roi peut être datée de l'ordonnance du 23 mars 1302, qui le rend sédentaire en le fixant à Paris. Mais ce n'est que le 21 octobre 1467 qu'une ordonnance de Louis XI pose le principe de l'inamovibilité des juges. La vénalité des offices favorisant l'indépendance des magistrats, s'établit définitivement au début du XVIème siècle, sous le règne de François Ier ».

Il ne s'agit cependant là que d'une justice déléguée. Aussi, le roi garde-t-il la possibilité de contrôler les décisions du Parlement voire, de substituer les siennes à celles-là (fonction de cassation par le Conseil des parties, section du Conseil du roi). Le monarque peut également exercer un pouvoir d'évocation, ce qui lui permet de retirer une affaire au Parlement pour la juger lui-même.

Ainsi donc, autorités administratives et judiciaires ne sont pas totalement indépendantes l'une de l'autre. Si, en effet, on note l'amorce d'une certaine dissociation des organes, encore faut-il ne pas oublier les empiètements au sein de leurs fonctions réciproques, que ce soit de l'autorité royale sur les Parlements ou des tribunaux sur l'administration. Tout au plus peut-on admettre qu'il y a « un essai de séparation » des autorités administratives et judiciaires, du moins en ce qui concerne le contentieux privé.

D'une façon générale, nous pouvons dire avec Chevallier que si « la spécialisation des fonctions administrative et judiciaire et la distinction des organes chargés de les exercer paraissent alors réalisées (…), cette spécialisation et cette distinction ne sont que relatives »[8] puisque l'on peut constater des empiètements des deux autorités sur leurs attributions respectives.

Ainsi, si nous venons d'évoquer la fonction de cassation et le pouvoir d'évocation[9] du roi à l'encontre du Parlement, il ne faut pas pour autant oublier ce qui est à l'origine de la méfiance des pouvoirs publics envers l'autorité judiciaire, à savoir la trop grande immixtion de ces officiers de judicature dans les affaires de l'administration.

C'est, principalement, le souvenir vivace des arrêts de règlement qui va susciter pendant longtemps la méfiance des autorités administratives envers l'autorité judiciaire. Cette pratique[10], « concéd[éé] aux Parlements en raison des nécessités de la lutte contre la justice seigneuriale, se retourne vite contre la royauté. Les Parlements profitent de leur situation pour contrôler tous les actes du pouvoir royal et pour s'immiscer dans l'administration active, voie sur laquelle s'empressent de les suivre les autres tribunaux.(…) Les bailliages élaborent des règlements locaux et poursuivent les auteurs d'infractions à ces règlements, ce qui réunit entre les mêmes mains police administrative et police judiciaire. Les tribunaux citent les administrateurs à leur barre et, agissant comme de véritables supérieurs hiérarchiques, leur dictent la conduite à suivre »[11].

S'exprimant sur ces ingérences respectives, Tocqueville reconnaît que « la confusion des pouvoirs » est néfaste dans un sens comme dans l'autre. Cependant, il perçoit un plus grand danger à laisser l'administration se mêler des affaires relevant normalement de la compétence judiciaire.

En effet, selon lui, tout au long de l'Ancien Régime, l'administration revendique les affaires dans lesquelles ses intérêts se trouvent être en jeu et, ainsi, « réussit à dérober aux tribunaux ordinaires la connaissance de presque toutes les affaires où l'autorité publique [est] intéressée»[12]. Cela n'empêche cependant nullement le pouvoir judiciaire, quand des plaintes

[8] CHEVALLIER (Jacques), *op. cit.,* p. 44.
[9] Développé plus loin
[10] mais également celle d'enregistrer les ordonnances ou de faire des remontrances.
[11] CHEVALLIER (Jacques), *op.cit.,* p. 45-46.
[12] TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution,* 1856, Garnier Flammarion, 413 pages, p. 207.

lui parviennent tout de même, de donner son sentiment sur les actes du gouvernement qu'il qualifie alors d'« actes despotiques et arbitraires »[13]. A cette intrusion des juridictions dans les affaires de l'Etat, Tocqueville reconnaît donc l'inconvénient de troubler la bonne marche de l'administration[14] mais il y voit « parfois » une garantie contre les atteintes « à la liberté des hommes ». Il en conclut donc que c'est là « un grand mal qui en limit[e] un plus grand »[15].

En cela, on peut dire que Tocqueville participe à l'idée communément admise[16] selon laquelle le juge judiciaire serait plus naturellement le protecteur de la liberté individuelle.

Concernant cependant l'hypothèse inverse où l'administration viendrait à s'immiscer dans les affaires relevant de la compétence des tribunaux ordinaires (c'est à dire judiciaires), l'auteur y voit un plus grand écueil, estimant que « l'intervention de l'administration dans la justice déprave les hommes et tend à les rendre tout à la fois révolutionnaires et serviles »[17].

Si l'on peut donc parler d'une certaine distinction des fonctions administratives et judiciaires, il n'y a donc pas pour autant de séparation stricte de ces deux pouvoirs.

Ces conflits de compétence entre les autorités administratives et judiciaires « révèlent l'existence d'une matière mixte sur laquelle chaque autorité a des titres à peu prés équivalents à faire valoir : le contentieux administratif. L'autorité judiciaire revendique cette matière en raison de sa nature et n'hésite pas à statuer sur les réclamations des particuliers contre les actes de la puissance publique (ce qui est fort logique si l'on songe que les Parlements estiment alors avoir le droit de faire eux-mêmes des actes d'administration) ; l'autorité administrative dénie, pour sa part, toute compétence aux Parlements dans ce domaine, parce qu'elle juge son autorité mise en cause »[18].

---

[13] TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution, op. cit.*, p. 207.

[14] TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution, op. cit.*, p. 149 : « L'intervention de la justice dans l'administration ne nuit qu'aux affaires ».

[15] TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution, op. cit.*, p. 207. Pour autant, il ne faudrait pas croire que Tocqueville souhaiterait voir confier le contentieux administratif à la connaissance d'officiers de justice. En effet, s'il vante les louanges du système de la vénalité des charges pour pourvoir aux fonctions des tribunaux ordinaires (garantie d'une justice indépendante…), il condamne cependant ce système concernant les fonctions administratives : « (…) si la mise en offices des fonctions publiques a eu souvent d'utiles effets quand il s'est agi des tribunaux, parce que la condition première d'une bonne justice est l'indépendance complète du juge, elle n'a jamais manqué d'être très funeste toutes les fois qu'il s'est agi de l'administration proprement dite, où on a surtout besoin de rencontrer la responsabilité, la subordination et le zèle ». TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution,* op. cit., p. 136-137.
Ceci, ajouté à sa condamnation de la confusion des pouvoirs administratifs et judiciaires (ci-dessus), nous pouvons supposer qu'il ne serait pas favorable à voir le contentieux administratif confié à la connaissance du juge judiciaire.

[16] et inscrite depuis 1958, à l'article 66 de notre Constitution : « L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi ».

[17] TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution,* op. cit., p.149.

[18] CHEVALLIER, *op.cit.* , p. 47.

SECTION 2. LA NAISSANCE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF[19], FRUIT D'UNE LUTTE ENTRE PARLEMENTS ET POUVOIR ROYAL.

Pour empêcher l'immixtion des Parlements dans les affaires de l'administration, le roi, sans abandonner la voie de l'évocation, crée des juridictions spécialisées[20] dès la fin du XIII° siècle. C'est, en définitive, l'institution des intendants qui lui permet de mieux éviter l'intrusion des Parlements. Ce faisant, c'est le contentieux administratif lui-même qui prend réellement corps, dans un contexte où règne encore la confusion de l'action et de la juridiction administratives[21].

§ 1. LES MOTIVATIONS DES REVENDICATIONS ADMINISTRATIVES : EVITER QUE LA JURIDICTION JUDICIAIRE « NE METTE LA COURONNE AU GREFFE ».

Pour attirer à elle ce contentieux si particulier -et donc, denier toute compétence des tribunaux ordinaires- l'administration invoque trois séries de raisons.

D'une part, le principe centralisateur qui est à la base des institutions de l'Ancien Régime, impose de donner « une direction exclusive, une impulsion unique »[22] à l'administration.

Or le contentieux administratif touche de trop près à l'action administrative pour être remis aux diverses juridictions, éparpillées dans toute la France.

C'est ensuite la défense des intérêts royaux qui exige l'application de formalités spéciales pour résoudre les litiges administratifs[23].

---

[19] Mme Weidenfeld, dans sa thèse, recherche les origines du contentieux administratif à l'époque médiévale. Elle pose notamment la question de savoir « dans quelle mesure [il est possible] de parler d'un véritable contentieux administratif sans unité de juridiction et sans juge indépendant pour régler les conflits susceptibles de naître entre les différents ordres de juridiction ». En définitive, elle estime que, concernant l'époque médiévale, « on ne peut (…) pas conclure à la genèse d'un véritable contentieux administratif ». La raison, selon elle, n'en est pas tant le défaut d'unité de juridiction mais plutôt le manque de contrôle juridictionnel ainsi que de règles objectives. Autrement dit, cette administration « en formation » n'était pas suffisamment soumise au droit : « la genèse d'un véritable contentieux administratif paraissait ainsi entravée moins par son absence d'autonomie que par l'inconstance du contrôle exercé sur les actions et décisions seigneuriales, municipales et royales. Si les juges donnaient un écho à cette exigence de surveillance, les institutions les désignaient davantage comme des réparateurs de torts que comme des gardiens du droit ». WEIDENFELD (Katia), Les origines médiévales du contentieux administratif (XIV-XVème siècles), thèse, p.vii, 544-546..

[20] « Si une compétence administrative était reconnue aux juridictions spécialisées et à la justice retenue, elle ne coincidait pas avec le contentieux de l'administration et ne traduisait qu'une volonté discontinue, sinon désordonnée, de soustraire ces causes aux juges ordinaires », WEIDENFELD (Katia), op. cit., p. 543.

[21] Il faut cependant remarquer que cette conception traditionnelle de l'évolution du droit français a été quelque peu battue en brèche ces dernières années par de nouveaux travaux, tel que celui de Katia Weidenfeld. En effet, celle-ci s'est efforcée de montrer que l'idée traditionnellement admise depuis Dareste et Laferrière, selon laquelle la justice administrative trouve son origine dans les démembrements de la *Curia regis* et, notamment, dans l'institution des cours spécialisées, est « dans une certaine mesure mythique ». En réalité, Mme Weidenfeld ne conteste pas entièrement cette ascendance mais, selon elle, ces cours (Chambre des comptes, Cour des aides, Cour du Trésor) n'en seraient que partiellement les ancêtres. WEIDENFELD (Katia), op. cit., p. 447 et s.

[22] SANDEVOIR

[23] SAUVEL (T.)*, Raison d'Etat*, op. cit., E.D.

Enfin, et surtout, il faut préserver l'administration des entreprises des juges. Par le jugement du contentieux administratif, les juges auraient la possibilité de diriger toute l'action administrative : ce serait « l'administration en la forme judiciaire ». La juridiction judiciaire est représentée par des corps puissants et indépendants capables de « mettre la couronne au greffe »[24], et tout au moins de dresser des obstacles devant l'action administrative. Le Conseil du roi dans un but politique, cherche donc à reprendre aux corps judiciaires les attributions qui leur permettent de contrôler la puissance publique.

Cette indépendance des corps judiciaires vient de la façon dont ses membres sont recrutés. Ceux-ci, par le système de la vénalité des offices, achètent leurs charges (ce sont des officiers) et sont indépendants et inamovibles. Or ce système fait peur au gouvernement au regard des litiges qui le concernent car il ne peut contrôler la décision du juge. En ce sens, Tocqueville[25] note qu'« Il n'y avait pas de pays en Europe où les tribunaux ordinaires dépendissent moins du gouvernement qu'en France; mais il n'y en avait guère non plus où les tribunaux exceptionnels fussent plus en usage. Ces deux choses se tenaient de plus près qu'on ne se l'imagine. Comme le roi n'y pouvait presque rien sur le sort des juges; qu'il ne pouvait ni les révoquer, ni les changer de lieu, ni même le plus souvent les élever en grade; qu'en un mot il ne les tenait ni par l'ambition ni par la peur, il s'était bientôt senti gêné par cette indépendance. Cela l'avait porté, plus que nulle part ailleurs, à leur soustraire la connaissance des affaires qui intéressaient directement son pouvoir, et à créer pour son usage particulier, à côté d'eux, une espèce de tribunal plus indépendant, qui présentât à ses sujets quelque apparence de la justice, sans lui en faire craindre la réalité ».

§ 2. LES CRITERES DE RATTACHEMENT D'UN LITIGE A LA COMPETENCE ADMINISTRATIVE.

Pour rejeter la compétence parlementaire en matière « administrative », l'administration invoque -au profit de la sienne- deux critères où son autorité se trouve mise en cause, à savoir, lorsque le litige est rattaché à des intérêts généraux et lorsque la décision rendue peut avoir une influence sur l'action et les moyens financiers de l'administration. Dans ces deux cas, la juridiction judiciaire doit renoncer à en connaître.

Ces critères du contentieux administratif amènent Laferrière à constater que « le domaine de la juridiction administrative était beaucoup plus vaste sous l'Ancien Régime qu'il ne l'est de nos jours »[26].

[24] Expression rapportée par CHEVALLIER, op.cit., p. 48.
[25] TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution, op. cit.*, page 146.
[26] LAFERRIERE, op. cit., p.178.

§ 3. LA NOTION DE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF EST DONC UNE NOTION FONCTIONNELLE[27].

Le concept de « notion fonctionnelle » par opposition à une notion conceptuelle nous vient du doyen Vedel[28].

Le contentieux administratif naît et se développe donc de la volonté du pouvoir royal de reprendre certaines compétences octroyées aux Parlements afin d'éviter que ceux-ci ne s'immiscent dans les affaires de l'Etat, c'est à dire dans des litiges autres que les différents de particuliers à particuliers. C'est donc une notion essentiellement empirique, dont le contenu va se préciser au fur et à mesure que l'administration se trouve aux prises avec l'autorité judiciaire. Ainsi, Jacques Chevallier estime-t-il que, dès le XIVième siècle, l'existence du contentieux administratif n'est plus douteuse[29].

Pour confirmer cette assertion, il faut retracer rapidement les différentes étapes de la naissance de ce contentieux. En effet, très tôt, le jugement des litiges provoqués par les agents du roi est interdit aux tribunaux judiciaires. On insiste sur le fait que si les Parlements ont reçu le pouvoir de juger, c'est seulement en ce qui concerne les différends privés. Dès le règne de Louis XIII se dégage le principe selon lequel « le contentieux suit l'administration » ou encore que « juger l'administration, c'est encore administrer ».

En mai 1582, un règlement énumère les affaires relevant du Conseil du roi et lui donne une clause générale de compétence relativement aux « actions que les particuliers pourront prétendre envers Sa Majesté pour choses concernant directement la police du Royaume ». Mais c'est surtout le célèbre édit de Saint-Germain de 1641 qui consacre la spécificité du contentieux administratif par rapport au contentieux judiciaire en interdisant aux Parlements de connaître à l'avenir des affaires « qui peuvent concerner l'Etat, administration ou gouvernement d'icelui ». Le principe est réaffirmé par deux arrêts du Conseil du 19 octobre 1656 et 8 juillet 1661, qui réservent la connaissance des affaires administratives à des corps dépendant étroitement du pouvoir royal.

A partir de cette époque, les édits et ordonnances du roi ainsi que les arrêts du Conseil, contiennent tous une clause selon laquelle toutes les contestations relatives à ces actes « seront portées devant l'intendant, pour être jugées par lui, sauf appel au Conseil. Défendons à nos cours et tribunaux d'en prendre connaissance ». Dans les matières plus anciennes, où

---

[27] VIVIEN, *Etudes administratives*, t.1er, p.123 : « Il a souvent été question de dresser la nomenclature des affaires contentieuses; mais ce travail serait impossible. (...) La liste des affaires qui appartiennent [à l'édifice du contentieux administratif] (…) sont innombrables, mobiles, incessantes; ce n'est point en vertu d'un texte de loi, parce qu'il aura pour ainsi dire, plu à un législateur d'en disposer ainsi, qu'elles ressortissent au contentieux, mais bien par leur nature propre: aucune loi spéciale n'a du intervenir pour les y classer, il en faudrait une pour les en distraire. Elles composent entre elles un ensemble légal, un corps de droit; les lois et les principes généraux qui les concernent forment le droit commun de l'administration (…) ».
MACAREL, op. cit., p. 494: « qu'est-ce que le contentieux, sinon précisément l'opposition, la contradiction entre l'intérêt public et l'intérêt privé? *Il faut donc que le gardien de l'intérêt public ne soit pas le juge souverain de l'intérêt privé; car autrement, il n'y aurait pas moyen d'obtenir justice des erreurs ou des abus de pouvoirs de l'administration active: vis à vis d'elle, les particuliers ne seraient pas seulement des citoyens soumis à la loi, ils seraient des esclaves soumis au bon plaisir ».*

[28] VEDEL (Georges). Né en 1910 et mort en 2002. Publiciste, il fut -entres autres activités- doyen de la faculté de droit de Paris entre 1962 et 1967.En mai 1998, il est élu à l'Académie Française.

[29] CHEVALLIER, op.cit., page 49.

cette précaution n'a pas été prise**,** le Conseil intervient par voie d'évocation, pour enlever aux juges le jugement du contentieux où l'administration est intéressée.

En attendant cependant de recourir aux commissaires départis dans les différentes généralités du royaume, l'autorité royale va avoir recours à d'autres procédés. C'est seulement lorsque ceux-ci se seront avérés insuffisants qu'elle va instituer ces intendants de justice, police et finances.

SECTION 3. LES MOYENS EMPLOYES PAR L'ADMINISTRATION POUR SE RESERVER LA CONNAISSANCE DE CE CONTENTIEUX « MIXTE ».

§ 1. LE POUVOIR D'EVOCATION DU ROI.

Pour obvier aux empiètements des Parlements dans le domaine administratif et se constituer ainsi une sorte de domaine réservé, le Conseil du roi va tenter de reconquérir certains des pouvoirs conférés aux Parlements. Pour ce faire, l'autorité royale utilise le procédé de l'évocation de façon systématique, ce qui va, certes, permettre la naissance du contentieux administratif, mais non sans heurts entre Parlements et Conseil du roi. Outre, bien évidemment, les protestations des Parlements, des critiques à l'encontre de ce procédé se font également entendre de la part des Etats généraux, mais sans grand succès puisque les lettres patentes du 22 juillet 1370 n'interdisent les évocations que pour les petites causes.

Les affaires ainsi retirées à la connaissance des Parlements se voient confiées aux maîtres des requêtes.

§ 2. CREATION[30] (A LA FIN DU XIIIEME SIECLE) ET ECHEC DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES SPECIALISEES[31].

Les Parlements font très vite preuve de velléités d'indépendance et cherchent à jouer un rôle politique, constituant ainsi une sorte de contre-pouvoir au pouvoir royal. Il s'en est, logiquement ensuivi une méfiance envers ces tribunaux et les officiers de judicature qui y œuvraient. Il n'était, par conséquent, pas envisageable de leur confier les règlements des litiges mettant en cause l'Etat lui-même.

Dès la fin du XIIIe siècle, le roi institue donc des juridictions administratives spécialisées, censées être plus proches de l'autorité royale, tout en étant « relativement distinctes de l'administration active »[32], et ayant pour mission de résoudre les litiges d'ordre administratif. C'est bel et bien une tentative de séparation de l'action et de la juridiction administratives qui est ainsi tentée mais qui se solde, cependant, par un échec.

En effet, l'évolution de cette nouvelle institution déjoue la volonté à l'origine de leur conception. La première raison en est qu'au contact des tribunaux ordinaires, elle acquière une plus grande indépendance. D'une part et à l'instar des membres des Parlements, les membres de cette nouvelle juridiction sont propriétaires de leur charge et donc inamovibles, devenant ainsi indépendants du gouvernement. D'autre part, ils s'allient à ces mêmes Parlements, contre l'autorité royale, tant et si bien que ces juridictions vont « finir par [en] faire partie ». C'est ainsi que « dès le XVIIième siècle, elles n'ont plus de juridiction administrative que le nom et l'origine »[33] et ce, bien qu'en les instituant la précaution avait été prise de déclarer ces juridictions spéciales souveraines pour éviter, justement, qu'elles ne soient subordonnées aux Parlements L'autorité royale va donc tenter de retirer à ces juridictions, la connaissance du contentieux administratif.

Pour nombre d'auteurs, il ne fait pas de doute que ces juridictions administratives spéciales ont bel et bien « le caractère de juridiction ». Quant à leurs membres, leur qualité de juge leur apparaît également une évidence mais celle de juge administratif leur semble plus contestable. Pourquoi ?

---

[30] Voir CLERE (Jean-Jacques), Le Conseil de préfecture de la Haute-Marne, cahiers hauts-marnais, p. 57 à 63.

[31] CHEVALLIER, op.cit., p. 62-63. « [La] confusion [sous l'Ancien Régime, de la juridiction administrative, et de l'administration active] (…) basée sur une analyse purement matérielle de la notion de juridiction, est contraire aux exigences d'une justice administrative véritable : la juridiction administrative est essentiellement conçue comme un moyen de protéger le pouvoir royal contre les entreprises des Parlements et d'assurer l'indépendance d'action des administrateurs, fût-ce au détriment des règles légales. L'exercice de la juridiction administrative par les administrateurs supprime en fait, toute garantie pour les administrés, livrés à l'arbitraire et au bon plaisir du pouvoir, ainsi que le remarque le célèbre rapport Necker de 1778. L'idée même de juridiction administrative implique l'existence de certains principes d'organisation et de procédure, qui se rattachent au concept de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active ; autrement aucune distinction réelle n'existe entre les recours purement administratifs et les recours juridictionnels, et la juridiction ne présente pas de spécificité par rapport à l'action. Mais les traditions instituées au cours du XVIe siècle persistent jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, et marquent tellement l'esprit des contemporains que la Révolution elle-même ne pourra rompre avec elles ». Cette idée de tradition est reprise plus loin (à voir).

[32] CHEVALLIER, op. cit., page 42.

[33] CHEVALLIER, op. cit., page 50.

Concernant tout d'abord ces juridictions d'exception, elles présentent, selon ces auteurs, « de véritables garanties d'organisation et de procédure », ce qui permet de réellement les qualifier comme telles. Ce sont même des juridictions « fort indépendantes » rendant bien « dans tous les cas (…) des décisions juridictionnelles »[34]. Cependant ce que conteste une partie de la doctrine (et réfute Jacques Chevallier) c'est la qualité administrative de ces juridictions. En effet, selon eux ces juridictions spéciales relèveraient bien plus de l'ordre judiciaire[35].

Mais Jacques Chevallier s'inscrit en faux contre cette idée[36]. Selon lui il s'agit bel et bien –et ce, dès l'origine- de juridictions administratives[37]. Il insiste, d'autre part, sur le fait que cette création était déjà un premier essai de séparation de la juridiction et de l'action administratives et conclut que dès cette époque (quatorzième et quinzième siècles), « toutes les notions contemporaines sont en germe »[38].

---

[34] CHEVALLIER, op.cit., p. 51. « Le système de la vénalité et de l'hérédité des offices de judicature leur est appliqué [aux juridictions spécialisées] ; les formes des délibérations et des jugements ne se différencient guère des formes judiciaires ». Selon Bérenger, « les magistrats qui y siégeaient, possédaient leur charges en titre d'office ; ils étaient tous inamovibles et indépendants...Les affaires étaient instruites avec solennité ; on observait des formes protectrices et les citoyens trouvaient dans ces magistrats des juges impartiaux, rarement disposés à favoriser les envahissements du fisc... ». BERENGER, *De la justice criminelle en France,* 1818, p. 79.

[35] « Si leur statut de juge ne fait donc aucun doute, leur qualité de juge administratif est, elle, beaucoup plus contestable. Les analogies organiques et procédurales avec les juridictions judiciaires sont évidentes ; un certain nombre de ces juridictions ne sont pas souveraines et relèvent des Parlements, ce qui paraît les inclure dans l'organisation- judiciaire ; les autres sont subordonnées par la cassation au Conseil du roi, ce qui les met sur le même plan que les Parlements et tend à en faire des juges judiciaires spécialisés. Beaucoup de ces juridictions d'exception ont la faculté de prononcer des condamnations (…) Enfin, si ces juridictions ont bien des attributions administratives, les tribunaux judiciaires en possèdent aussi, ce qui ne prouve donc rien. Et ces constatations conduisent divers auteurs très considérables à affirmer qu'il s'agit de juridictions judiciaires et non administratives ». CHEVALLIER, op.cit., p. 52.

[36] L'opinion personnelle de Chevallier est que « cette conclusion ne tient pas suffisamment compte de l'évolution historique de ces juridictions d'exception. A l'origine, la royauté les institue pour limiter les attributions des Parlements, et pour interdire à ceux-ci de connaître des litiges administratifs. On a vu que la notion de contentieux administratif se dégage très vite par opposition au contentieux privé : certains litiges doivent être exclus de la compétence des Tribunaux judiciaires, en raison de la nature de la matière qu'ils concernent : les finances, le domaine, les impositions, la voirie... Et pour statuer sur ces litiges, le pouvoir royal crée ces juridictions, alors moins indépendantes de l'administration et très distinctes de l'autorité judiciaire ». CHEVALLIER, op.cit., page 52.

Selon Dareste, les appels au Conseil du roi sont aussi fréquents, et on peut considérer la compétence du Parlement comme une usurpation provoquée par l'évolution historique.

[37] C'est donc une vraie juridiction : CHEVALLIER, op.cit., page 63 : « L'idée même de juridiction administrative implique l'existence de certains principes d'organisation et de procédure, qui se rattachent au concept de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active ; autrement aucune distinction réelle n'existe entre les recours purement administratifs et les recours juridictionnels, et la juridiction ne présente pas de spécificité par rapport à l'action ».

[38] CHEVALLIER (Jacques), op. cit., page 53 ; CHEVALLIER, op. cit., page 54 : « La première manifestation concrète du rapprochement des juridictions administratives spéciales et des juridictions judiciaires apparaît au cours du XVIe siècle. Jusque-là, (…) les plaideurs et les Parlements se montrent très hostiles à cette rupture de l'unité de juridiction que représente l'institution des tribunaux spéciaux ; ils réclament l'attribution aux tribunaux ordinaires des litiges de toute nature. La royauté, en revanche, appuie ces juridictions. En 1560, les députés du Tiers Etat aux Etats généraux (...) sollicite[nt] la suppression de toutes les juridictions administratives. [Or], le roi fait bon accueil à cette supplique ; et une ordonnance supprime à peu près toutes les juridictions extraordinaires. Mais le Parlement de Paris réagit : sensible aux plaintes des officiers privés de leurs charges, il adresse des remontrances au roi (…). Le texte est modifié, et l'ordonnance définitive diffère la suppression. La situation est renversée : c'est maintenant le roi qui est favorable à la suppression des juridictions spéciales, et c'est le Parlement qui se charge de les défendre.

L'alliance des Parlements et des tribunaux d'exception ne fait, par la suite, que se renforcer.

Les juridictions extraordinaires n'hésitent pas à se solidariser avec les Parlements contre le pouvoir central, lors

Malheureusement, cette « tentative des juridictions administratives spéciales, distinctes de l'administration active, échoue, ces juridictions n'offrant plus de réelle spécificité par rapport aux juridictions judiciaires »[39].

Au XVIème siècle, l'échec de création de juridictions administratives indépendantes (de l'action administrative comme des tribunaux ordinaires) est avéré. Ce revers de fortune est cependant, selon certains auteurs, tout à fait « logique : sous l'Ancien Régime, le roi est la source de toute justice : une indépendance totale des juridictions, surtout administratives, est impossible »[40]. Le pouvoir royal va donc devoir réagir et c'est ce qu'il va faire en s'efforçant de déposséder ces juridictions spéciales de leurs compétences et, notamment, des affaires intéressant directement le pouvoir. Cette confiscation se fait alors au profit du Conseil du roi mais aussi des intendants de justice, police et finance, qui sont eux, des commissaires et non des officiers.

A compter du XVIème siècle, le roi va progressivement confier de plus en plus de matières relevant du contentieux administratif aux intendants et ne manque pas de prévoir leur compétence dans toutes les nouvelles matières pour lesquelles il rend des édits ou des ordonnances. Dans les anciennes où cette précaution n'a donc pu être prise, le roi continue d'intervenir par voie d'évocation. Nous allons donc nous intéresser à présent aux intendants (et particulièrement à celui de Lorraine) pour pouvoir ensuite apprécier la compétence contentieuse du Conseil de préfecture au regard de celle de notre commissaire départi.

---

de la Fronde et au cours du XVIIIe siècle. Désormais, la lutte contre les juridictions " administratives " ne se dissocie plus de la lutte contre les Parlements. En 1771, Maupéou (…) réprime [leur] rébellion en abolissant le système de la vénalité des offices et des épices (…) et surtout en supprimant les Cours des aides et la Chambre des comptes au nom du principe d'unité de juridiction (…). Louis XVI rappelle les Cours souveraines en 1774. A la veille de la Révolution, Loménie de Brienne livre au nom de la royauté une nouvelle bataille contre les juridictions d'exception.(…) La plupart des tribunaux d'exception sont (…) supprimés, le roi reprend à son compte le principe d'unité de juridiction (…). L'édit n'est (…) pas exécuté ».

[39] CHEVALLIER, op. cit., p. 55. Mêmes références : « Un échec comparable attend ce que l'on peut considérer comme la seule tentative de création d'une juridiction administrative générale. A la fin du XVème siècle, une section particulière du Conseil du roi s'en détache, pour exercer les attributions juridictionnelles que le roi n'a pas déléguées :[le] Grand Conseil. (…) La tentative est particulièrement intéressante, car elle vise à cantonner le Conseil du roi dans une tache purement politique et administrative. Si elle avait réussi, non seulement la juridiction administrative aurait pu être organisée en ordre juridictionnel hiérarchisé, mais encore elle aurait été vraiment séparée de l'administration active. Mais ce Grand Conseil connaît la même évolution que les juridictions spéciales.(…) Dès lors, les liens avec le roi se relâchent et qui plus est des conflits éclatent avec le Parlement, le Grand Conseil ayant voulu étendre sa juridiction aux contestations privées. Sous Henri II, sa compétence est progressivement amoindrie (...) Le Grand Conseil subsiste cependant jusqu'en 1790, en tant que tribunal d'exception ».

[40] CHEVALLIER, op. cit., p. 56.

CHAPITRE 2: LES COMPETENCES CONTENTIEUSES DE L'INTENDANT[41] : LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF SE PRECISE.

> « Le pauvre était déjà beaucoup mieux garanti qu'on ne l'imagine contre les atteintes d'un citoyen plus riche ou plus puissant que lui ; mais avait-il affaire à l'État, il ne trouvait plus (…) que des tribunaux exceptionnels, des juges prévenus, une procédure rapide ou illusoire, un arrêt exécutoire par provision et sans appel »[42].
>
> TOCQUEVILLE, *op. cit.,* p. 277.

Si nous remontons le fil des temps et cherchons à comprendre l'évolution et la transformation des institutions, notre actuel préfet apparaît alors comme le successeur, non seulement du préfet de l'an VIII, mais, au-delà, du directoire de département de l'époque révolutionnaire, et, avant lui, de l'intendant de justice, police et finances. En effet, si le commissaire départi était considéré comme « l'œil du Roi dans la province », le préfet, « bloc de granit napoléonien » est bien, comme le fut avant lui l'intendant, l'unique représentant de l'Etat dans le département.

Il faut cependant dores et déjà apporter une nuance à ce propos. En effet, l'intendant d'Ancien Régime (tout comme le directoire de département après lui) cumule entre ses mêmes mains la charge d'administrateur actif mais également, celle qui consiste à régler le contentieux né de cette action administrative. C'est bien cette deuxième attribution qui nous intéresse au premier chef.

Des études menées au sein de différentes intendances ont montré que le commissaire départi peut s'entourer, outre de subdélégués, d'avocats à qui il confie –certes de façon non systématique- le soin de formuler des avis en matière contentieuse. Il semblerait donc logique de penser que ce conseil d'intendance -encore appelé comité contentieux- préfigure bel et bien notre Conseil de préfecture de l'an VIII. Ces formations s'avèrent, au surplus, être toutes

---

[41] Les intendants étaient nommés par le Roi sur présentation du contrôleur général des finances (alors le plus puissant des ministres), à l'exception toutefois des intendants des pays frontières, dont la nomination se faisait sur proposition du secrétaire d'Etat de la guerre. C'est au contrôleur général que les intendants adressent la plupart de leurs lettres et de leurs rapports officiels. C'est donc bien le contrôleur général qui, « à la fin de l'Ancien Régime, tient dans ses mains tous les fils de l'administration intérieure ». ARDASCHEFF, *Les intendants de province sous Louis XVI, 1880,* préface p. IX.

[42] Selon Tocqueville, l'Ancien Régime, dans la seconde moitié du XVIII° siècle, fit « l'éducation révolutionnaire » du peuple en lui apprenant, en premier lieu, à mépriser la propriété privée puisqu'il en fit de même en expropriant beaucoup (notamment pour construire des routes…). En second lieu, il lui apprit à agir en justice avec peu de règles strictes, de façon un peu expéditive, ce qui, dans l'esprit de l'auteur de *L'Ancien Régime et la Révolution*, signifie qu'il lui a ainsi montré la voie utilisée à l'excès par les révolutionnaires. En effet, explique Tocqueville, si une personne avait affaire au Parlement, il y avait certaines garanties (ainsi par exemple le pauvre n'était pas automatiquement préféré au riche), mais si un homme avait affaire au gouvernement (donc contentieux plutôt administratif), les méthodes et les juges étaient bien moins respectueux . Or, cette affirmation est remise en cause dans des travaux récents (et notamment dans la thèse de M. Sébastien EVRARD sur l'intendant de Bourgogne). En effet, selon lui, il y a bel et bien une procédure et donc des garanties offertes au justiciable qui se présente devant la justice de l'intendant. C'est notamment, grâce à la présence d'un comité contentieux de l'intendance en Bourgogne, qu'une procédure et un sérieux dans le traitement des affaires soumises à l'intendant, sont garanties aux administrés.

deux, collégiales. Poursuivant ce même raisonnement, les conseillers de préfecture nous apparaissent non comme de nouveaux subdélégués mais comme les successeurs de ces avocats du conseil de l'intendance.

Il faut cependant amender cette vue bien pratique mais peut-être trop simpliste de l'histoire de nos institutions et ce, pour deux raisons. La première est d'ordre théorique car, en effet, si certains auteurs partagent l'idée selon laquelle le conseil d'intendance de l'Ancien Régime préfigure bien le Conseil de préfecture de l'an VIII, d'autres s'opposent farouchement à cette vision des choses (Section 1). Ces deux positions antagonistes ne semblent cependant pas aussi irréconciliables qu'il y parait de prime abord, et nous pouvons même affirmer que l'ensemble de la doctrine s'accorde pour trouver dans la compétence juridictionnelle de l'intendant, l'origine de celle du Conseil de préfecture.

La seconde raison tient tout simplement au fait que toutes les intendances ne s'entourent pas forcément d'une telle cellule contentieuse et il semble bien que l'intendance de Lorraine s'en soit effectivement passée[43]. Nous envisagerons donc les compétences de l'intendant nancéien aux fins de comparaison ultérieures avec la compétence d'attribution du Conseil de préfecture de la Meurthe (Section 2).

SECTION 1. LE CONSEIL DE L'INTENDANCE[44], « PROTOTYPE DU CONSEIL DE PREFECTURE » ?

Il faut admettre que sur cette question, la doctrine est partagée. C'est cet état de fait dont nous allons ici –quoique brièvement- rendre compte.

§ 1. LE COMITE CONTENTIEUX DE L'INTENDANCE[45], ANCETRE DU CONSEIL DE PREFECTURE.

Certains auteurs, parmi lesquels Auby, Drago, ou encore Mourlot, pensent que le conseil d'Intendance est l'ancêtre immédiat du Conseil de préfecture.

Ainsi, selon Auby et Drago, « les conseils d'Intendance (...) sont directement à l'origine des Conseils de préfecture ». Selon eux, une seule différence les sépare : les conseils d'intendance « ont, si l'on peut dire, [contrairement aux Conseils de préfecture] une existence

[43] C'est en tout cas ce qu'il semble devoir être inférer de la thèse de M. Pierson sur l'intendance de Lorraine. PIERSON (Michel), *L'intendant de Lorraine de la mort de Stanislas à la Révolution française*, Thèse Droit, 1958.

[44] Il faut préciser que l'on parle indifféremment de conseil ou de comité contentieux de l'intendance.

[45] Outre le Conseil de préfecture, ce comité ou conseil contentieux préfigure le « Comité contentieux des finances prés le Conseil ». Voir en ce sens la thèse de Mme Aline LOGETTE.

officieuse puisque l'intendant est seul titulaire de la justice retenue »[46]. En conséquence de quoi, la décision contentieuse finale appartient toujours au commissaire départi et est réputée être la sienne.

Bien évidemment, les limites d'une telle compétence nous apparaissent déjà très clairement puisque c'est bel et bien ici l'autorité qui a édicté un acte ou engendré une action administrative qui va ensuite devoir connaître de leur légalité et trancher les éventuels recours formulés à leur encontre. Ce système de l'administrateur- juge ne peut manquer de poser d'ores et déjà la question de la partialité du jugement rendu par l'intendant et ce, même si de nombreux travaux[47] ont démontré que le commissaire départi est en réalité, dans nombre de provinces, un administrateur plus soucieux du bien de ses administrés que l'on ne le pensait jusqu'à présent.

Il reste cependant au plaideur mécontent, la possibilité d'en appeler au Conseil du roi.

« Au XVIIIe, cette compétence contentieuse de l'intendant est systématisée. Elle existe dans toutes les matières qui relèvent de lui comme administrateur actif, c'est à dire à propos des impôts directs et indirects, des travaux publics et de la voirie, de la tutelle sur les communes. En outre des arrêts du Conseil lui confèrent des compétences particulières et spécialement une compétence pénale qui est à l'origine des contraventions de grande voirie. L'intendant pourra exercer cette compétence contentieuse seul, mais le plus souvent, il sera assisté de ses subdélégués ou d'un collège d'avocats (ce qui revient pratiquement au même, les subdélégués étant généralement choisis parmi les hommes de loi de la généralité). Ainsi apparaissent les conseils d'intendance qui sont directement à l'origine des Conseils de préfecture »[48]. Il faut cependant relativiser cette dernière assertion, M. Evrard ayant démontré dans sa thèse qu'il faut bien distinguer les subdélégués des avocats qui composent le comité contentieux de Bourgogne. En effet, excepté l'un d'entre eux, ces avocats n'ont pas la qualité de subdélégué[49]. Tous deux coexistent donc au sein de l'intendance de Bourgogne[50].

Toujours selon M. Evrard, ce comité contentieux de l'intendance de Bourgogne fut une heureuse création – quoique tardive, puisqu'elle date seulement de 1784-. Il définit en effet le rôle et l'apport bénéfique apporté par ce collège d'avocats à l'administration de l'intendant, en ces termes : « il vise à adapter l'institution de l'intendant aux évolutions de la société et à faire participer les avocats à la rénovation de la justice administrative »[51].

---

[46] AUBY et DRAGO. En ce sens, il faut également citer SUEUR, *Histoire du droit public français*, Tome 1, 1989, p. 367. Notons que ce n'est plus le cas en l'an VIII car le Conseil de préfecture est alors titulaire de la justice déléguée et le préfet n'est, en principe, que président dudit conseil quand il y assiste. Cependant, cette présence du préfet, administrateur actif, soulève bien des questions sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir ultérieurement.

[47] Ex : Thèse de Monsieur EVRARD (Sébastien).

[48] AUBY et DRAGO.

[49] En outre, M. Evrard précise que ces avocats du comité contentieux sont, à Dijon tout du moins, choisis parmi les plus aisés de leur ordre. EVRARD (Sébastien), op.cit., p. 96. Il ajoute, en outre, que ce sont des avocats « expérimentés », mais dont un seul, en 1784, possède le titre de docteur en droit (Evrard, p. 140). Ce même auteur évoquant plus haut dans son ouvrage, la mauvaise préparation juridique des intendants, chez qui, dit-il, « les relations remplacent l'expérience » (EVRARD, op.cit., p. 59), on est dés lors en droit de se demander si les hautes qualifications de ces derniers ne viennent pas pallier aux insuffisances du premier. Il faut, en outre, ajouter, à titre purement informatif, que M. Evrard a fait état des liens familiaux importants notamment avec le monde parlementaire, de ces avocats du comité contentieux. A une époque de lutte entre ces deux institutions, la remarque n'est pas tout à fait anodine ni dépourvue d'intérêt.

[50] EVRARD (Sébastien), thèse précitée.

[51] EVRARD (Sébastien), op. cit., page 47.

Cette thèse des origines du Conseil de préfecture ne fait cependant pas l'unanimité parmi les historiens du Droit.

§ 2. UNE ORIGINE CEPENDANT CONTESTEE PAR D'AUTRES AUTEURS.

D'autres auteurs estiment, pour leur part -et justement en raison de cette justice retenue invoquée ci-dessus-, que le Conseil de préfecture ne puise pas ses racines dans le conseil de l'Intendance. Ainsi en est-il de Gabolde. Ce dernier récuse en effet l'affirmation de Mourlot selon laquelle le conseil de l'Intendance serait le « véritable prototype du Conseil de préfecture actuel ». Son étude se fonde sur des Archives départementales du Calvados. Ainsi explique-t-il que le conseil de l'Intendance a uniquement une fonction consultative auprès de l'intendant et encore sur une seule matière, à savoir les autorisations de plaider. Il insiste bien sur le rôle uniquement d'éclairage de ce conseil. La décision finale appartient à l'intendant et à lui seul. Il écrit donc qu'à « aucun moment et à aucun titre le conseil de l'Intendance de Caen ne fut une juridiction administrative, chargée de trancher les litiges de la compétence de l'intendant. Celui-ci statuait seul sur rapport de ses bureaux. Il n'était assisté d'aucun organisme collégial. En réalité, le Conseil de l'Intendance fut institué pour éclairer le commissaire départi sur la suite qu'il convenait de réserver aux demandes présentées par les communautés d'habitants en vue d'être autorisées à plaider. Son rôle fut limité à cette tâche (...) Si l'on ajoute, d'autre part, que certains des membres du Conseil de l'Intendance (...) devinrent subdélégués de l'intendant, on comprend que Mourlot, qui avait sous les yeux l'exemple de conseillers de préfecture devenant sous-préfets, ait exprimé l'opinion rapportée ci-dessus, juridiquement inexacte ».

On peut cependant ici noter quelques différences ou quelques nuances avec l'intendance de Bourgogne, telle que nous l'a décrite M. Evrard. En effet, selon ce dernier auteur, il y a bien un comité contentieux en Bourgogne[52], organisme collégial qui assiste l'intendant, en lui donnant des avis en matière contentieuse. Là aussi, il n'est pas question de dire que ce comité soit une juridiction contentieuse à lui seul. D'ailleurs, M. Evrard qualifie ce conseil de « cellule collégiale d'instruction ». « Sa présence », explique-t-il, « est destinée à mieux conseiller l'intendant dans le jugement des affaires qui lui sont soumises »[53]. Il est donc clair que « l'intendant est censé rendre le jugement seul »[54].

En outre, il ne semble pas qu'en Bourgogne, ces consultations se limitent aux autorisations de plaider.

---

[52] Lyon comme la Provence connaissent également de telles formations. Ainsi, F.-X. Emmanuelli fait-il état des avocats qui entourent l'intendant de Provence. Nous avons déjà évoqué ci-dessus le cas du Calvados. EVRARD (Sébastien), op.cit., page 21.

[53] EVRARD (Sébastien), op. cit., p. 128.

[54] EVRARD (Sébastien), op. cit., p. 143, note 730. D'ailleurs, M. Evrard trouve là une preuve permettant de « nuancer Tocqueville lorsqu'il affirme que les intendants agissaient non seulement sans contrôle, mais aussi sans conseil ». Si du moins en Bourgogne et dans l'ensemble des généralités qui se sont vues dotées d'un tel comité, cette réfutation est de mise, force est de constater que, concernant l'intendance de Lorraine, une telle formation n'existant pas, il n'est dés lors guerre possible de contredire Alexis de Tocqueville.

Par ailleurs, comme nous l'avons rappelé ci-dessus, M. Evrard distingue bien les subdélégués des avocats du comité contentieux, les deux mondes étant, à une exception prés, bien distincts. On ne peut cependant qu'être d'accord avec Christian Gabolde lorsqu'il rapporte qu'un membre de ce Conseil de l'Intendance fut appelé par le titre d' « Avocat-Conseil de notre Intendance » et qu'il en conclut que ce « terme d'avocat conseil paraît particulièrement exact eu égard aux attributions de l'organisme; il traduit de façon très pertinente le véritable caractère de ce conseil de l'Intendance ».

Il nous faut encore ajouter que, puisqu'il s'agit d'établir une comparaison voire une continuité avec le Conseil de préfecture de l'an VIII, que si ce dernier statue également quant aux autorisations de plaider, il est vrai que le Conseil de préfecture a reçu du législateur la justice déléguée et que la décision contentieuse lui appartient en propre. C'est donc bien une juridiction contentieuse à part entière, ce qui n'est pas, il est vrai, le cas du comité contentieux. Encore faut-il apporter ici aussi une nuance à ce propos : le préfet, -administrateur actif comme l'intendant en son temps- est présent comme président de droit dudit conseil et de surcroît, intervient dans les nominations de ces conseillers.

Autant de nuances qui ont été la cause de tant de critiques à l'encontre de la partialité de ce conseil que ses détracteurs prétendaient acquis à la cause préfectorale. Mais il est vrai que ceci mis à part et une fois la décision du Conseil de préfecture adoptée, le préfet ne pouvait – plus ?[55]- intervenir pour la modifier ou la réformer.

Dés lors, comment ne pas constater –bien qu'avec de multiples précautions- une similitude entre ces deux collégialités ? (car, au surplus, le conseil de l'intendance décrit par M. Evrard en Bourgogne comprend bel et bien cinq avocats, ce qui n'est pas très éloigné de nos quatre conseillers de préfecture de la Meurthe[56]).

En réalité, Gabolde fait remonter l'origine du Conseil de préfecture à la période révolutionnaire et ce, justement en raison de cette forme collégiale de l'institution de l'an VIII. Ainsi, selon lui, cette collégialité du Conseil de préfecture n'est pas tant due au conseil de l'intendance, faux ancêtre, mais bien aux « organismes (révolutionnaires) qui remplacèrent l'intendant dans la gestion des affaires administratives pendant la période intermédiaire ». Nous ne pouvons qu'être d'accord sur le fait que les exécutifs révolutionnaires étaient collégiaux[57] mais il n'en demeure pas moins que les intendances qui se sont pourvues de comités contentieux les ont également établis sur ce mode collégial.

---

[55] Le préfet ne pouvait imposer ses vues qu'en étant présent aux délibérations du Conseil de préfecture. Or, à Nancy, il est peu présent. Il reste cependant envisageable qu'il puisse tenter d'exercer un possible jeu d'influence sur les conseillers de préfecture d'autant que beaucoup d'entre eux briguaient, pour la suite de leur carrière, soit un long maintien à ce poste de conseiller soit bien plutôt une fonction plus prestigieuse dans l'administration active (aucun, semble-t-il, n'envisage sérieusement un poste au Conseil d'Etat ! et, semble-t'il, aucun n'en a obtenu un).

[56] D'ailleurs le nombre de conseillers de préfecture varie d'un département à l'autre et ne dépend que de l'intensité démographique. Le nombre de conseillers de préfecture peut aller jusqu'à ce nombre de cinq et peut-être en a-t-il été d'ailleurs ainsi pour le Conseil de préfecture bourguignon ?

[57] GABOLDE, « A la veille de la Révolution, la juridiction de l'Intendant était nettement affirmée et précisée. Cependant ce commissaire départi statuait seul dans les limites de sa compétence. Le caractère collégial de la juridiction Administrative qui caractérisa le Conseil de préfecture de l'an VIII est un héritage de la Révolution. D'ailleurs ce caractère découle non pas d'un désir d'accorder une justice plus équilibrée parce que collective, mais simplement de la structure même des organismes qui remplacèrent l'Intendant dans la gestion des affaires administratives pendant la période intermédiaire, et qui sont plus directement à l'origine de la création des

Pour conclure sur cette épineuse question d'ascendance, nous dirions pour notre part que toute ressemblance entre le comité contentieux de l'Intendance et le Conseil de préfecture de l'an VIII ne semble pas fortuite. Il reste néanmoins que, si tous deux sont collégiaux, l'un ne fait qu'éclairer l'intendant à qui, seul, appartient la justice retenue[58], tandis que l'autre décide seul, étant titulaire de la justice déléguée, mais devant cependant composer avec la présence du préfet, président de droit dudit conseil. Certes, toutes les intendances n'étaient pas pourvues d'un tel comité[59] et certes certains d'entre eux n'avaient qu'une compétence limitée aux autorisations de plaider (comme tel est le cas dans le Calvados). Cependant, peut-être pourrions nous accorder ces deux visions doctrinales en stipulant que le conseil contentieux de l'intendance, s'il n'est pas à proprement parler un prototype du Conseil de préfecture, du moins en est-il une première ébauche.

Pour Gabolde, la juridiction contentieuse de l'intendant est bien une origine de la compétence du Conseil de préfecture et, sur ce point, la doctrine semble unanime. Ainsi, cet auteur constate que l'on pense rarement à remonter au delà de la loi de l'an VIII pour trouver les origines de notre actuel Tribunal Administratif et, avant lui, du Conseil de préfecture. Aussi, écrit-il : « En réalité, l'institution, en 1800, du Conseil de préfecture dans chaque département n'était pas seulement un commencement c'était aussi un aboutissement. Au delà de la période révolutionnaire, avaient survécu, en cette institution napoléonienne, les attributions juridictionnelles de l'intendant. Les traditions des bureaux, les méthodes de travail, les hommes parfois n'avaient pas changé; on retrouve en 1800 comme en 1795 et comme en 1775, les mêmes sortes d'affaires contentieuses, traitées et examinées de la même façon par l'intendant, par l'Administration des départements, puis par le Conseil de préfecture. Il est permis de penser que les origines du contentieux administratif local ne se trouvent pas, comme on est tenté de le croire, dans la loi du 28 pluviôse an VIII, mais plutôt dans la pratique administrative créée par les services de l'intendance au cours du XVIIIième siècle ».

Ces différentes positions doctrinales ne semblent donc pas aussi irréconciliables qu'il y paraît. En réalité, Auby, Drago ou encore Gabolde s'accordent tous pour admettre que l'origine du Conseil de préfecture remonte à la compétence contentieuse de l'intendant. Mais, pour Auby et Drago, dans la pratique (et donc de façon « officieuse » pour reprendre leurs propres termes), l'intendant se décharge du contentieux administratif sur le conseil de l'intendance, même si, juridiquement, l'intendant reste celui à qui appartient la décision définitive. D'où, ils en déduisent que le conseil de l'intendance est l'ancêtre du Conseil de préfecture.

Conseils de préfecture. Les hommes de la Révolution, peut être par réaction contre l'Ancien Régime, eurent la manie des Conseils et des Comités ».

[58] Et là, peu importe si l'intendant suit ou non majoritairement les avis de son comité.

[59] Et il semble bien, au vu de la thèse de M.¨Pierson, que l'intendance de Lorraine s'en soit passée.

Notons encore que selon Gabolde, le conseil de l'intendance n'est crée que pour un type précis de compétence, à savoir les autorisations d'ester en justice des communautés. Cela peut apparaître bien trop réducteur au regard, par exemple, des attributions du comité contentieux de Bourgogne[60].

En tout état de cause et à en croire Michel Pierson, si, à Nancy, il y a bien des subdélégués, il n'y a cependant pas de conseil d'intendance, pas même sur le point précis des autorisations de plaider. Par conséquent, nous ne devons rechercher l'origine de la compétence du Conseil de préfecture établi à Nancy en l'an VIII, que dans les attributions conférées aux divers intendants de Lorraine.

SECTION 2. LA COMPETENCE JURIDICTIONNELLE DE L'INTENDANT DE LORRAINE, ORIGINE LOINTAINE DU CONSEIL DE PREFECTURE DE LA MEURTHE.

En instituant les commissaires départis et en leur chargeant progressivement de la connaissance du contentieux administratif, le pouvoir royal reconnaît la nécessité de confier ce contentieux particulier à un juge particulier. Or, il s'avère que ce juge connaît également de ces matières en tant qu'administrateur actif. On peut donc constater que la solution adoptée est celle de la confusion de l'action et de la juridiction administratives, ce qui peut poser la question de sa partialité. On peut d'autre part se demander s'il s'agit là d'une véritable juridiction.

Si l'intendant exerce bien des fonctions d'administration active[61] et de juridiction administrative, seule cette deuxième attribution concerne notre étude et fait l'objet des développements qui suivent.

§ 1. LA COMPETENCE CONTENTIEUSE DE L'INTENDANT[62] : LE SYSTEME DE L'ADMINISTRATEUR-JUGE.

[60] Concernant le cas particulier de la Bourgogne, Monsieur Sébastien Evrard démontre dans sa thèse que le conseil de l'intendance avait une compétence qui ne se limitait pas aux autorisations de plaider.

61 TOCQUEVILLE (Alexis de), L'Ancien Régime et la Révolution, op. cit., p. 154-156 : « On ne saurait lire la correspondance d'un intendant de l'Ancien Régime avec ses supérieurs et ses subordonnés sans admirer comment la similitude des institutions rendait les administrateurs de ce temps-là pareils aux nôtres. Ils semblent se donner la main à travers le gouffre de la Révolution qui les sépare. J'en dirai autant des administrés. Jamais la puissance de la législation sur l'esprit des hommes ne s'est mieux fait voir. (…) Il n'y a pas jusqu'à la langue administrative des deux époques qui ne se ressemble d'une manière frappante. (…) Qui lit un préfet lit un intendant ».

62 Tocqueville explique que sous l'Ancien Régime, existe déjà la centralisation administrative et que, localement, ce sont les intendants (une trentaine pour toute la France) qui concentrent l'intégralité du pouvoir entre leurs mains. Selon lui, ces intendants passent inaperçus parce que les fonctions « gouvernementales » les plus marquantes se trouvent aux

A) La question des origines des intendants de province[63].

L'origine même de l'intendant a fait l'objet de longs débats entre les historiens. Une thèse longtemps admise les faisait provenir des maîtres des requêtes[64] envoyés « en chevauchée »[65]. En réalité, les deux institutions sont différentes. Les intendants ont d'abord été chargés de superviser la justice et l'administration militaire. Si leurs origines remontent au XVIème siècle, l'institution n'a été généralisée de manière durable que depuis Louis XIV, à la fin du XVIIIème siècle[66].

B) Une première définition du contentieux administratif : les litiges revendiqués par l'intendant et le Conseil.

L'intendant apparaît donc assez tardivement dans l'histoire administrative française. C'est Richelieu qui les institue par des commissions individuelles, au début du XVIIème siècle (1620). En effet, il n'existe pas de texte législatif unique donnant naissance aux intendants, contrairement à ce que peut laisser penser l'intitulé d'une ordonnance de 1635.

Il faut donc se reporter à chaque lettre de commission instituant un nouveau commissaire départi pour connaître l'étendue exacte de ses attributions.

Mais il existe également d'autres sources leur conférant compétence ; à savoir les édits, les déclarations, les arrêts du conseil qui statuent sur des matières d'administration ou de finances, les lettres patentes portant concession de travaux publics, de mines, de travaux de

---

mains des nobles. Ces mêmes nobles dédaignent les intendants, de condition sociale inférieure à la leur et même le noble le plus désargenté ne voudrait pas être intendant. Ainsi, à la veille de 1789, les nobles ont perdu tout pouvoir de gouverner mais ont toujours des privilèges qui n'en apparaissent donc que d'autant plus insupportables aux yeux de la population.

TOCQUEVILLE, L'Ancien Régime et la Révolution, op. cit., p. 130 : « L'intendant (…) est un homme de naissance commune, toujours étranger à la province, jeune, qui a sa fortune à faire. Il n'exerce point ses pouvoirs par droit d'élection, de naissance ou d'office acheté; il est choisi par le gouvernement parmi les membres inférieurs du conseil d'État et toujours révocable. (…) L'intendant est d'ordinaire un nouvel anobli; le subdélégué est toujours un roturier ».

Confirmant cet accaparement du pouvoir par les commissaires départis, le marquis d'Argenson raconte, dans ses Mémoires, qu'un jour Law lui dit : « jamais je n'aurais cru ce que j'ai vu quand j'étais contrôleur des finances. Sachez que ce royaume de France est gouverné par trente intendants. Vous n'avez ni parlement, ni états, ni gouverneurs; ce sont trente maîtres des requêtes commis aux provinces de qui dépendent le malheur ou le bonheur de ces provinces, leur abondance ou leur stérilité ».

[63] L'étude de l'origine des intendants a été entièrement renouvelée par les travaux de Michel Antoine.Voir son manuel d'histoire des Institutions. Ses travaux ont également été rapportés et repris par M. Bernard Barbiche. BARBICHE (Bernard), *Les institutions de la monarchie française à l'époque moderne,* 2ème édition revue et corrigée, Paris, P.U.F., 2001, p.303-406.

[64] A leur propos, Gabolde écrit que Les « chevauchées des Maîtres des requêtes apparaissaient déjà comme un essai de décentralisation : on cherchait à rapprocher la justice administrative des justiciables ». GABOLDE. En effet, leur rôle est de veiller, dans les ressorts des divers Parlements, à l'exécution des ordonnances royales et reçoivent les plaintes des particuliers pour en rendre compte au Conseil du roi.

[65] Nombre d'auteurs la faisaient même remonter aux missi dominici de Charlemagne, puis aux grands baillis de Philippe-Auguste

[66] D'autres auteurs pensent que l'ancien surintendant militaire serait l'ancêtre de l'intendant.

dessèchement ou encore les marchés et baux passés pour la construction ou l'entretien d'ouvrages publics.

En effet, le gouvernement, dans un souci de centralisation, veut confier à ses propres agents la connaissance de tout le contentieux possible, et l'ôter ainsi de la compétence des tribunaux ordinaires et des Parlements[67] qui lui sont traditionnellement hostiles. On retrouve donc de plus en plus souvent, une formule type qui attribue la connaissance du contentieux à naître à la juridiction de l'intendant (voire du Conseil d'Etat). La formule usuelle est alors la suivante : « Ordonne, en outre, Sa Majesté, que toutes les contestations qui pourront survenir sur l'exécution du présent arrêt, circonstances et dépendances, seront portées devant l'intendant pour être jugées par lui sauf appel au Conseil. Défendons à nos cours et tribunaux d'en prendre connaissance ».

Concernant cependant les matières réglées par des lois ou des coutumes anciennes, la compétence n'appartenant pas à l'intendant (puisqu'il n'existait pas encore..), le Conseil intervient sans cesse par voie d'évocation pour retirer à la compétence du juge ordinaire, une affaire dans laquelle l'administration est partie prenante et, ainsi, en connaître lui-même. Les registres du conseil sont remplis d'arrêts d'évocation de cette espèce.

1.La mise en cause d'un intérêt public.

Progressivement, note Tocqueville, « l'exception se généralise, le fait se transforme en théorie. Il s'établit, non dans les lois, mais dans l'esprit de ceux qui les appliquent, comme maxime d'Etat que tous les procès dans lequel un intérêt public est mêlé, ou qui naissent de l'interprétation d'un acte administratif, ne sont point du ressort des juges ordinaires, dont le seul rôle est de prononcer entre des intérêts particuliers. En cette matière nous n'avons fait que trouver la formule à l'Ancien Régime appartient l'idée. (…) En général, c'est devant des tribunaux administratifs que se vident tous les procès dans lesquels l'autorité publique est intéressée »[68]. Tocqueville précise que ces matières, retirées de la connaissance du juge ordinaire, sont de plus en plus nombreuses et qu'elles ne se rattachent parfois que par un lien trop ténu voire inexistant à un quelconque intérêt public[69]. Il souligne également les arguments -pratiques- qui sont parfois invoqués par des intendants pour justifier d'une compétence extraordinaire c'est à dire pour obtenir une évocation : « le juge ordinaire, dit-il, est soumis à des règles fixes, qui l'obligent de réprimer un fait contraire à la loi; mais le conseil peut toujours déroger aux règles dans un but utile »[70].

2. Le critère du trouble à l'ordre public.

Un second type de litiges échappe à la connaissance du juge ordinaire et fait l'objet d'évocations. Il s'agit des faits qui perturbent l'ordre public. Sans doute, ces évocations ont-

[67] Ceux-ci, pour contester ces évocations, invoquent à leur profit le principe d'unité de juridiction.
[68] TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, op. cit., p. 147.
[69] Poursuivant la même idée, il écrit : « D'après ce principe, on voit souvent l'intendant ou le Conseil attirer à eux des procès qui ne se rattachent que par un lien presque invisible à l'administration publique, ou même, qui visiblement ne s'y rattachent pas du tout.... », TOCQUEVILLE, L'Ancien Régime et la Révolution, op. cit., p. 148.
[70] TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, op. cit., p. 148.

elles pour motivation la volonté d'éviter toute généralisation de mécontentement, un procès devant le juge ordinaire pouvant parfois attiser la critique contre le gouvernement et créer, ainsi, quelques émules. C'est l'exemple bien connu de la flambée des prix des grains que cite Tocqueville et, à cette occasion, il établit une comparaison entre la juridiction de l'intendant et le Conseil de préfecture. Ainsi, écrit-il : « C'est d'ordinaire devant l'intendant ou le prévôt de la maréchaussée que sont renvoyés, par suite d'évocation, tous les gens du peuple auxquels il arrive de troubler l'ordre par quelque acte de violence. La plupart des émeutes que la cherté des grains fait si souvent naître donnent lieu à des évocations de cette espèce. L'intendant s'adjoint alors un certain nombre de gradués[71], sorte de Conseil de préfecture improvisé qu'il a choisi lui-même, et juge criminellement. J'ai trouvé des arrêts, rendus de cette manière, qui condamnent des gens aux galères et même à mort. Les procès criminels jugés par l'intendant sont encore fréquents à la fin du XVII° siècle »[72].

3. Un privilège de juridiction pour les agents de l'Etat.

Un troisième critère de rattachement d'un litige à la compétence administrative, apparaît avec la constatation de la fonction publique d'un défendeur. Si la poursuite a trait à l'exécution de ses fonctions, l'évocation intervient alors. Ainsi, Tocqueville explique-t-il que « lorsque les tribunaux de l'Ancien Régime voulaient poursuivre un représentant quelconque du pouvoir central, il intervenait d'ordinaire un arrêt du conseil qui soustrayait l'accusé à ses juges et le renvoyait devant des commissaires que le conseil nommait; car, comme l'écrit un conseiller d'État de ce temps-là, un administrateur ainsi attaqué eût trouvé de la prévention dans l'esprit des juges ordinaires, et l'autorité du roi eût été compromise. Ces sortes d'évocations n'arrivaient pas seulement de loin en loin, mais tous les jours, non seulement à propos des principaux agents, mais des moindres »[73].

Or, cette garantie, ce privilège de juridiction accordé aux fonctionnaires va se poursuivre bien au-delà de la Révolution et se retrouve ainsi dans les dispositions mêmes de la loi du 22 frimaire an VIII[74]. En effet, celle-ci dispose dans son article 75[75], que les tribunaux judiciaires ne peuvent poursuivre « les agents du gouvernement autres que les ministres », pour des faits relatifs à leurs fonctions sans y avoir été au préalable autorisés par le Conseil d'Etat. Cet article va perdurer[76].

---

[71] Ce nombre de gradués -autrement dit de diplômés (avocats ou juges)- est une règle pour les prévôts des maréchaux et les présidiaux. Elle s'applique aussi à l'intendant quand il rend des jugements en matière criminelle. C'est bien évidemment différent du comité d'avocats étudié par M. Evrard.

[72] TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution,* op. cit., p. 148. Il aurait été intéressant de voir ce qu'il en était à Nancy mais il ne semble pas M. Pierson en parle dans sa thèse.

[73] TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution* op. cit., p. 150.

[74] « La seule différence essentielle entre les deux époques [écrit Tocqueville] est celle-ci: avant la Révolution, le gouvernement ne pouvait couvrir ses agents qu'en recourant à des mesures illégales et arbitraires, tandis que depuis il a pu légalement leur laisser violer les lois ». TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution,* op. cit., p. 149.

[75] Article dont Tocqueville a tenté à plusieurs reprises d'obtenir l'abrogation.

[76] La garantie des fonctionnaires, article 75 de la Constitution de l'an VIII, a été abolie par un décret du gouvernement de la Défense nationale du 19 septembre 1870. « Le Tribunal des conflits a cependant limité, dès 1873, la portée de cette abrogation, en faisant valoir que subsistaient l'article 13 du titre II de la loi des 16 et 24 août 1790 et le décret du 16 fructidor an III, en ce qu'il interdit aux juges de connaître des actes d'administration. De telle sorte que la responsabilité civile des administrateurs et agents publics ne peut être engagée devant les

Pour l'auteur de *L'Ancien Régime et la Révolution* si les empiètements du pouvoir judiciaire dans « la sphère administrative » sont condamnables, ils ne sont rien en comparaison des dommages que peuvent occasionner l'intrusion du « gouvernement (…) dans la sphère naturelle de la justice ». Ainsi, écrit-il que « l'intervention de la justice dans l'administration ne nuit qu'aux affaires, tandis que l'intervention de l'administration dans la justice déprave les hommes et tend à les rendre tout à la fois révolutionnaires et serviles »[77].

C) Une compétence favorable aux administrés ?

Nous avons déjà dit, ci-dessus, que l'administration des intendants apparaît, depuis de récents travaux, comme plus douce et plus conciliante envers les administrés, que l'on a bien voulu le croire jusqu'à présent. C'est peut-être dans les écrits de Tocqueville lui-même que nous devons chercher les raisons de cet adoucissement.

Tout d'abord, ce dernier fait état d'une évolution dans les fonctions des intendants. En effet, Tocqueville pense que, entre 1740 et 1770-1780, la conception de leur rôle a changé. On pourrait presque dire que nous serions passé d'une administration locale « gendarme » (en 1740) à une administration locale « providence » : en 1770/ 1780. L'intendant se mêle alors d'absolument toutes les affaires de la municipalité ; rien ne lui échappe[78]. Cette immixtion croissante du commissaire départi est, selon lui, le signe d'une centralisation croissante[79].

En même temps, ce même auteur nous fournit une explication possible de cette bienveillance. Ainsi, selon Tocqueville, les vingt dernières années de l'Ancien Régime ont été plus douces qu'il n'y paraît de prime abord. En premier lieu et contre toutes attentes, la

---

juridictions judiciaires qu'en cas de faute personnelle, et non de faute de service. L'invocation de la législation révolutionnaire a ainsi permis de protéger à nouveau les administrateurs et agents publics. Dans une moindre mesure, bien sûr, et comme les poursuites pénales se sont multipliées depuis une trentaine d'année, le rétablissement de la garantie des fonctionnaires a été préconisé il y a peu, avant que le législateur ne préfère modifier la définition des délits non intentionnels ». MESTRE (Jean-Louis), « Administration, justice et droit administratif », *Annales historiques de la Révolution française, numéro 238.* Sur cet intéressant sujet de la mise en jeu de la responsabilité, il faut se réferer à la thèse et à l'article de M. Philippe Delaigue car il y traite de la question de la responsabilité de la puissance publique mise en jeu par les habitants de Lyon suite au siège de leur ville. Les demandes en indemnisation sont en effet nombreuses et « la décision du dédommagement (…) laissée à la seule appréciation des corps administratifs ». DELAIGUE (Philippe), « Un contentieux administratif départemental sous la Révolution française. L'exemple des départements du Rhône-Loire et du Rhône », SHDB, p. 98. Aujourd'hui, ce que nous désignons par cette expression de « garantie des fonctionnaires » résulte des dispositions portant statut des fonctionnaires, « Loi 83-634 du 13 juillet 1983, dite Le Pors portant droits et obligations des fonctionnaires », article 11. Il ne s'agit pas là d'une interdiction de poursuite mais d'une élevation de conflit, d'un « privilège » à être jugé par un tribunal administratif pour un fonctionnaire qui commet une faute de service.

[77] TOCQUEVILLE, L'Ancien Régime et la Révolution, op. cit., p. 149.

[78] TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution,* op. cit., p. 259.
« J'ai dit ailleurs que le contrôleur général et l'intendant de 1740 ne ressemblaient point à l'intendant et au contrôleur général de 1780. La correspondance administrative montre cette vérité dans les détails. L'intendant de 1780 a cependant les mêmes pouvoirs, les mêmes agents, le même arbitraire que son prédécesseur, mais non les mêmes visées : l'un ne s'occupait guère que de maintenir sa province dans l'obéissance, d'y lever la milice, et surtout d'y percevoir la taille; l'autre a bien d'autres soins: sa tête est remplie de mille projets qui tendent à accroître la richesse publique. Les routes, les canaux, les manufactures, le commerce sont les principaux objets de sa pensée; l'agriculture surtout attire ses regards. (…) ».

[79] M. Pierson parle-t-il d'une telle évolution ?

« prospérité publique » est là. La raison de cet enrichissement de la France c'est « un gouvernement resté très puissant en cessant d'être despotique, qui maintenait l'ordre partout [et] une nation qui, dans ses classes supérieures, était déjà la plus éclairée et la plus libre du continent, et au sein de laquelle chacun pouvait s'enrichir à sa guise et garder sa fortune une fois acquise ».

En réalité, continue Tocqueville, le roi n'était plus despotique[80] mais obéissait à l'opinion publique. Et, toujours selon notre auteur, c'est bien parce que le roi avait cessé d'être despotique que les dernières manifestations d'arbitraire n'en paraissaient que plus insupportables.

Tocqueville ajoute que « tout en devenant plus centralisée, l'administration en la personne de l'intendant, se fait plus douce dans son exécution »[81]. Cette douceur de l'intendant trouve peut être ici sa raison.

D) L'intendant, juge administratif ?

A l'échelon local, les intendants sont investis d'une part importante du contentieux administratif. Auby et Drago n'hésitent pas à qualifier le commissaire départi de « véritable juge administratif de droit commun »[82]. Cependant, cette qualification de juge s'accompagne de multiples précautions. En effet, ce terme ne doit être entendu que dans son acception la plus simple, à savoir que l'intendant est alors chargé de trancher le contentieux administratif. La question se pose de savoir s'il existe alors une règle procédurale stricte suivie par les services de l'intendance dans l'instruction puis le jugement des affaires contentieuses. Si le doute est permis, il faut néanmoins souligner que M. Evrard dans sa thèse portant sur l'intendance de Bourgogne a bel et bien démontré l'existence d'une procédure régulière. Il faut bien comprendre que de telles formalités spécifiques et distinctes des procédures usitées en matière d'administration active, permettraient de qualifier cette compétence de l'intendant de véritable juridiction administrative et par conséquent, l'intendant apparaîtrait comme un véritable juge administratif de droit commun. Qu'en est-il cependant à Nancy ? une procédure quelconque existe-t-elle et est-elle suffisante pour être digne de ce nom ?

A défaut de ces exigences formelles qui contribuent aujourd'hui à définir la notion de juridiction, force est d'admettre que l'emploi de ces termes concernant le commissaire départi, ne doivent être entendus que par rapport avec ce qui se faisait alors. Pour autant, il ne

[80] A ne pas confondre avec la centralisation qui est bien réelle.

[81] TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution,* op. cit., p. 259: « C'est principalement dans la perception de tous les impôts qu'on peut le mieux voir le changement qui s'est opéré dans l'esprit de ceux qui gouvernent. La législation est toujours aussi inégale, aussi arbitraire et aussi dure que par le passé, mais tous ses vices se tempèrent dans l'exécution. (…) L'examen des documents justifie pleinement cette assertion. Le respect de la liberté et de la vie des hommes s'y fait souvent voir. On y aperçoit surtout une préoccupation véritable des maux des pauvres : on l'y eût en vain cherchée jusque-là ».
TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution,* op. cit., p. 153 : « Le contrôleur général et l'intendant de 1770 ne ressemblent plus à l'intendant et au contrôleur général de 1740; l'administration est transformée. Ses agents sont les mêmes, un autre esprit les meut. A mesure qu'elle est devenue plus détaillée, plus étendue, elle est aussi devenue plus régulière et plus savante. Elle s'est modérée en achevant de s'emparer de tout; elle opprime moins, elle conduit plus ».

[82] AUBY et DRAGO, op. cit., n°180.

faudrait pas en conclure, comme le fait Tocqueville, que l'intendant jugeait de façon totalement arbitraire. Si nous avons déjà évoqué la présence de comités contentieux prés de certaines intendances, cela ne signifie pas que celles qui en étaient dépourvues ne procédaient à aucun examen ou se décidaient de façon expéditive. Ainsi, « l'intendant confie parfois aux subdélégués le soin de procéder à une enquête et d'assurer à la procédure un certain caractère contradictoire ; mais ces formes ne sont jamais institutionnalisées et demeurent à la merci des exigences de l'action administrative »[83]. Nous dirions aujourd'hui que l'administration agissait alors, en matière contentieuse, de manière discrétionnaire.

E) Une compétence confortée par les arrêts du Conseil.

Certains auteurs défendent l'idée selon laquelle les intendants sont systématiquement suivis par le Conseil du roi dans leurs évocations. Ils insinuent ainsi que le commissaire départi aurait une sorte d'omnipotence qui lui permettrait d'attirer à lui toutes les affaires dont il aurait envie de connaître et, par conséquent, de retirer à la compétence des Parlements. Ainsi, Auby et Drago écrivent-ils que le Conseil d'Etat casse systématiquement les arrêts d'annulation des Parlements et protège ainsi la compétence des intendants[84]. D'autres auteurs se montrent plus nuancés tel M. Evrard qui montre, dans sa thèse sur l'intendance de Bourgogne, que cette soi-disant protection automatique des intendants par le Conseil est exagérée.

Toujours est-il qu'à l'échelon central, l'exercice de la juridiction contentieuse par l'administration active se retrouve avec, le Conseil d'Etat du roi.

C'est un arrêt du Conseil du roi en date du 19 octobre 1656 qui pose le principe de la compétence juridictionnelle du Conseil du roi. A l'avènement de Louis XIV, le Conseil remplit « le double rôle de Cour suprême de justice et de Tribunal du contentieux administratif ». Jusqu'en 1789, cette double fonction n'est plus sérieusement contestée. Il faut noter que si une certaine carence de formalités procédurales apparaît devant la juridiction de l'intendant, la procédure semble être plus développée devant le Conseil du roi. C'est en tout cas l'opinion émise par Chevallier qui en conclut que « le Conseil d'Etat du roi est donc une véritable juridiction administrative ». L'auteur précise que l'on « pourrait même penser qu'une certaine séparation formelle avec l'administration active est réalisée. En effet, des règles spéciales de procédure sont appliquées au jugement des affaires contentieuses (...). Mais ce sont les seuls éléments qui peuvent montrer la spécificité de l'examen des affaires contentieuses devant le Conseil du roi. La confusion de la juridiction administrative et de l'administration active se manifeste, au contraire, sur de nombreux plans. A la fin de l'Ancien Régime, diverses réformes essaient de séparer davantage au sein du Conseil du roi, juridiction administrative et administration active : on institue des commissions ayant exclusivement des compétences juridictionnelles.(…) Il s'agit, dans les deux cas, d'organismes éphémères.

La composition des Conseils ne manifeste pas plus une quelconque séparation des administrateurs et des juges (…). le personnel juridictionnel n'est donc pas spécialisé. Ainsi,

[83] AUBY et DRAGO.
[84] AUBY et DRAGO.

le Conseil du roi et les intendants exercent-ils tout à la fois la juridiction administrative et l'administration active sans qu'aucune différence formelle véritable permette de distinguer ces deux attributions »[85].

Au XVIIième siècle, la connaissance du contentieux administratif est ainsi confiée à un administrateur actif, l'intendant. Il lui faut donc régler des litiges portant sur les matières de sa compétence. C'est le système de l'administrateur-juge : ici il n'est plus question de distinction mais bien de confusion de l'action et de la juridiction administratives. Si l'on en croit Gabolde, cette confusion est tout à fait dans l'ordre des choses. Selon lui, « le Conseil d'Etat du roi était à la fois conseil de gouvernement et juridiction administrative suprême. Il est normal que l'intendant, représentant du roi, ait lui aussi cumulé les fonctions d'administrateur et de juge dans les matières de sa compétence. A l'échelon provincial s'institua un système analogue à celui qui existait à Versailles. Les attributions des intendants en matière contentieuse étaient en quelque sorte une délégation de pouvoirs du roi. Ils exerçaient en premier ressort, mais l'appel était toujours possible dans tous les cas. D'ailleurs l'intendant étant membre du Conseil du roi, le plus souvent, maître des requêtes, mais parfois aussi conseiller d'Etat, rien ne s'opposait à ce qu'il connût dans les provinces des doléances que les administrés ne pouvaient porter à Versailles ».

La juridiction administrative est ainsi exercée au degré supérieur par le roi en son Conseil et au degré inférieur par les intendants.

Ce nouvel agent du pouvoir royal est bien évidemment plus fiable que les précédentes juridictions spécialisées, puisque l'intendant n'est pas un officier mais bien un commissaire, « œil du roi dans la province ».

Notons que l'existence de l'intendant était inconcevable quelques siècles plus tôt eu égard à la faible position politique du roi. Il faut alors attendre que le pouvoir royal se soit réaffirmé, après avoir combattu la féodalité, pour que l'institution d'un agent au service d'un gouvernement aux vues centralisatrices soit envisagée[86].

---

[85] Et pour preuves de l'existence de cette confusion, Chevallier énumère plusieurs arguments. Tout d'abord, le Conseil du roi n'est pas spécialisé dans la solution des questions contentieuses. Il a en effet de nombreuses attributions qui « touchent à la fois à la politique, au gouvernement, à la justice et à l'administration, ce qui reflète bien la confusion qui règne alors dans l'organisation des pouvoirs publics ». En second lieu, « sur le plan de l'organisation, la juridiction est étroitement liée, au sein du Conseil du roi, à l'administration active. Il n'existe pas d'organes spécialement et exclusivement chargés de statuer sur le contentieux administratif (...). (le Conseil des dépêches, pour l'administration intérieure, le Conseil des finances, pour les finances et le Conseil du commerce, pour le commerce et l'industrie cumulent des attributions administratives et contentieuses, chacun dans leur domaine respectifs) ».
Le dernier argument tient au fait que le Conseil ne bénéficie pas de la justice déléguée mais bel et bien de la justice retenue. En effet, « en tant que juridiction administrative, le Conseil du roi ne possède qu'une fonction consultative : c'est le roi seul qui prend la décision et le Conseil n'a aucun pouvoir propre ». Il faut tout de même ici insister sur le fait que pour nombre d'auteurs c'est justement grâce à cette justice retenue que le Conseil a su ou pu faire preuve de beaucoup d'audaces, bien plus qu'il n'en manifestera après avoir obtenu en 1872, la justice déléguée.

[86] « Dans la période qui suit (XIVe-XVI°) se fixe cette forme intermédiaire de l'administration monarchique qui marque pour un siècle et demi la transition entre l'ancienne souveraineté indirecte et médiatisée de la royauté féodale et le type d'autorité du gouvernement direct et immédiat des maîtres des requêtes réalisé seulement par Richelieu, ce qu'on appelle le gouvernement des offices et des compagnies de justice finance.
Le contentieux administratif et la juridiction administrative, entendue au sens matériel du terme, ne se concrétiseront qu'avec la monarchie absolue. A cela rien d'étonnant: la monarchie absolue, état de transition, présente la plupart des caractéristiques des Etats modernes sur le plan juridique et politique. Le détenteur du

La doctrine s'accorde unanimement pour admettre que la compétence juridictionnelle des intendants est à l'origine de celle des Conseils de préfecture[87]. Ainsi, Gabolde n'hésite-t-il pas à qualifier la loi de l'an VIII de simple « résumé codifié de la liste des attributions contentieuses de l'intendant auquel on a ajouté le contentieux des domaines nationaux ».

Il s'en explique ainsi : « On voit figurer en effet dans l'article 4 de la loi de Pluviôse: le contentieux des contributions directes, le contentieux des marchés de travaux publics, le contentieux des expropriations (compétence abrogée en 1810), la répression des contraventions de grande voirie, les autorisations de plaider données aux communes, toutes matières examinées sous l'Ancien Régime par l'intendant. Le dernier paragraphe de la loi concerne les domaines nationaux dont le contentieux était réglé par l'Administration centrale du département »[88]. On ne note qu'une seule exception entre les attributions de l'intendant et celles dévolues à son successeur : le recrutement de l'armée. « Le Conseil de préfecture n'a jamais eu à en connaître. Toutefois, les conseillers de préfecture avaient jusqu'en 1928 pour attributions personnelles la charge d'assister le Préfet au Conseil de révision[89] qui est (...) une juridiction administrative »[90].

L'examen des attributions que la loi de l'an VIII a dévolu aux Conseils de préfecture, montre qu'à quelques exceptions prés bien compréhensibles, ce sont les attributions de l'intendant d'Ancien Régime que l'on retrouve. Nous évoquons donc, à présent, les compétences des intendants de Lorraine afin de les comparer à celles du Conseil de préfecture de la Meurthe. C'est ainsi la continuité entre ces deux institutions qui doit alors apparaître.

§ 2. LES INTENDANTS DE LORRAINE[91].

Bien que la déclaration de Meudon du 30 septembre 1736 stipule que l'intendant de Lorraine doit être désigné par Stanislas, de concert avec son gendre, le roi de France, Louis

---

pouvoir est une personne unique, généralement un monarque qui exerce une domination institutionnalisée sur un ensemble territorial national et cela à l'encontre d'une parcellarisation du pouvoir- en domaines territoriaux. On assiste à la formation des notions de peuple et de nation comme principes constitutifs d'un état qui est censé représenter l'intérêt général. C'est parce que cet état concerne l'intérêt général qu'il est soustrait à toute limite extra politique (…). Les théories du contrat social, de Bodin à Rousseau, illustrent magnifiquement ces réalités. Or, le contrat c'est la conciliation de l'individualisme et de l'Etat.
La monarchie absolue s'appuie sur une bureaucratie au sens moderne: l'armée n'est plus composée de féodaux mais de mercenaires, les divers offices publics deviennent des fonctions publiques de l'Etat. (…)
Les fonctions de l'Etat dans la phase d'accumulation primitive du capital ne peuvent être remplies que par un Etat à caractère capitaliste. Ce sont des institutions nationales populaires qui lui permettent de fonctionner contre l'intérêt de la noblesse ». POULANTZAS (Nicos), *Pouvoir politique et classes sociales,* 2 vol. Paris, 1971, t.1, p. 166 et suiv.)

[87] MM Durnerin, Marizis et Font-Réaulx p.13 confirment la continuité intendant- Conseil de préfecture, ainsi écrivent ils: « l'origine lointaine des Conseils de préfecture peut être recherchée dans la juridiction des intendants de l'Ancien Régime ».

[88] GABOLDE, *De la juridiction de l'Intendant au Conseil de préfecture*, p. 341-342

[89] Le Conseil de révision décide de l'aptitude physique des jeunes gens à accomplir le service militaire.

[90] GABOLDE, op.cit., p.319.

[91] La Lorraine est réputée province étrangère. L'assimilation de l'administration lorraine à l'administration française date de 1770.

XV, le « roi de Pologne » ne put jamais imposer son candidat favori, à savoir l'intendant de Strasbourg, M. de Harlay.

En effet, avant même le 30 septembre, un premier intendant est choisi en la personne de La Galaizière.

Quand celui-ci prête serment entre les mains de Stanislas, en tant que garde des sceaux et chancelier, le 18 janvier 1737, il a déjà œuvré en tant qu'intendant de Lorraine, rédigé des instructions et choisi son personnel[92]. Il est chargé d'appliquer le régime français en Lorraine, introduit par « la déclaration de Meudon » du 30 septembre 1736.

Soulignant encore cette puissance de l'intendant, agissant au profit du contrôleur général des finances, M. Pierson dit « si le pouvoir théorique appartient au contrôleur général, l'instabilité ministérielle de l'Ancien Régime a donné un pouvoir de fait à l'intendant, pouvoir de fait qui dépend alors essentiellement de la force de caractère, de la personnalité et des aptitudes de l'administrateur : d'où cet effacement progressif des intendants lorrains devant le pouvoir central dû à un manque de personnalité[93] ». Ce manque de personnalité des intendants de Lorraine a donc permis que le rôle effectif soit plutôt laissé aux mains du contrôleur général. Ce même auteur reconnaît tout de même que le premier intendant de Lorraine, de La Galaizière, est celui des trois intendants lorrains qui entre le moins dans cette définition.

La Lorraine a connu trois intendants, avec une évolution pratique de leurs fonctions. M. Pierson explique, en effet, que sous Stanislas, l'intendant est un « organe administratif théoriquement indépendant appliquant les directives du gouvernement royal français ». Il devient ensuite un « agent d'exécution du gouvernement central », et après la création des Assemblées provinciales, l'intendant n'est plus qu'un « agent de liaison dans le cadre d'une décentralisation administrative ».

Ces trois intendants sont Chaumont de La Galaizière père (intendant de 1736 à 1758[94]) puis son fils Antoine (1758- 1777)[95] et le dernier est Jean François Baptise Moulins de La Porte de Meslay (1778 – 1790).

La Lorraine compte, par ailleurs, trente-six subdélégués[96] dont les rôles sont « plutôt administratifs que contentieux »[97].

---

[92] M. Pierson, pour bien nous faire comprendre cette prise de pouvoir de l'intendant ajoute que cela en est « à tel point que le marquis de Mirepoix, chargé de se rendre à Vienne pour liquider certains points de détail concernant la cession des duchés sur l'ordre de Versailles, ne consulte même pas le roi de Pologne, mais prend ses instructions de de La Galaizière ». PIERSON, op. cit., p.20.

[93] PIERSON, op. cit., p.22.

[94] PIERSON, op. cit., p.24 : « En 1758, il avait demandé au roi d'être relevé de ses fonctions d'intendant et le 4 décembre de cette année, Louis XV nomme son fils à sa place, de La Galaizière père conservant, jusqu'en 1766, les fonctions de chancelier et garde des sceaux ».

[95] Ce qui, selon M. Pierson, est un fait rare pour un intendant mais cette opinion semble assez isolée. En effet, déjà dans son ouvrage en 1909, Ardascheff constatait qu'il existe « des liens de parenté qui unissent la plupart des intendants », préface p. IV, *Les intendants de province sous Louis XVI*, Paris, Felix Alcan éditeur. La thèse de M. Evrard, qui est une étude sur l'intendance de Bourgogne, tend également à donner raison à Ardascheff car deux intendants de Bourgogne se trouvent être pères et fils. M. Evrard ajoute, au surplus, qu'il ne s'agit pas là d'un fait rare.

[96] Evaluation faite par M. Pierson pour l'année 1779. Il faut, au surplus, noter que la Lorraine ne connut jamais de subdélégués avec titre d'officiers.De surcroît, il faut noter que M. Pierson ne parle à aucun moment de l'existence à Nancy d'un conseil d'intendance.

[97] PIERSON, op. cit., p.31.

§ 3. A LA FIN DU XVIIEME SIECLE, L'INTENDANT DE LORRAINE EST JUGE D'UN CERTAIN NOMBRE D'AFFAIRES.

Nous n'évoquons ici que celles des compétences des intendants de Lorraine qui ont ensuite été confiées au Conseil de préfecture de la Meurthe, à savoir les compétences juridictionnelles. Par conséquent des compétences d'ordre administratif telles par exemple, que le recrutement de l'armée, l'assistance ou encore le maintien de l'ordre public, ne sont pas envisagées. Il faut préciser que ces attributions n'étant pas de nature juridictionnelle, font plutôt partie de l'héritage du préfet de l'an VIII. Cependant, si certaines de ces matières peuvent donner lieu à contentieux, ce dernier, si l'on en croit M. Pierson, est quasi-inexistant.

Sont donc successivement envisagées les compétences juridictionnelles de l'intendant en matière d'impositions, de travaux publics puis des domaines ; trois compétences contentieuses dont le Conseil de préfecture connaît également dès l'an VIII. Si nous abordons ensuite la compétence de l'intendant en matière de voirie, il faut cependant dores et déjà noter que nous n'étudierons pas cette compétence du Conseil de préfecture de la Meurthe, généralement qualifiée de « répressive ». En dernier lieu les autorisations de plaider, attribution de tutelle de l'intendant puis, en l'an VIII du Conseil de préfecture, vont être observées.

A) Les contributions[98].

Comme nous l'avons déjà dit, la compétence contentieuse des intendants s'est trouvée accrue progressivement. En effet, le roi, notamment à partir de Louis XIV, leur attribue quasiment systématiquement le contentieux des nouvelles impositions (par exemple lors de la création d'un nouvel impôt comme la capitation[99]en 1695) et essaye peu à peu de soustraire de la compétence d'anciennes juridictions (comme la Cour des aides ou les Elus) le contentieux d'impôts anciens (comme la taille[100], au XVIième siècle). Cette évolution, qui se fait au profit du commissaire départi, s'explique car celui-ci est plus respectueux des volontés

[98] Ce que M. Pierson appelle plus largement les finances. Voir GABOLDE « De la juridiction de l'intendant au Conseil de préfecture », p 319- 323 : Gabolde est en désaccord avec Méjean qui dit qu'il n'y pas de procédure devant l'intendant. Or, pour Gabolde il existe un vrai code de procédure fiscale devant l'intendant (surtout au XVIIIème s.).

[99] Déclaration de Louis XIV du 18 janvier 1695, à l'occasion de la création de la capitation : « ... et d'autant qu'il importe au bien de notre service et au repos de nos sujets de prévenir tout ce qui pourrait retarder le recouvrement de ladite capitation, ou causer des frais aux redevables, voulons et ordonnons que toutes les contestations qui pourraient survenir pour le fait de l'imposition et recouvrement soient jugées sommairement et sans frais, par lesdits intendants et commissaires départis, et à l'égard de notre bonne ville de Paris par le prévôt des marchands et les échevins, auxquels nous en attribuons à cet effet toute cour, juridiction et connaissance, et icelle interdisons à toutes nos autres cours et juges. Voulons que ce qui sera ordonné par eux soit exécuté par provision, sauf l'appel en notre conseil ». DARESTE, ouvrage cité, p. 107 et suiv.

[100] Au XVI° siècle, la répartition de la taille entre les diverses élections de chaque généralité et entre les diverses communautés de chaque élection avait été enlevée aux élus et attribuée aux trésoriers de France. Au XVII° siècle, elle fut donnée aux intendants qui devaient seulement prendre l'avis des élus. Le contentieux restait en principe à ceux-ci, mais les intendants l'attirèrent peu à peu à eux. DARESTE, ouvrage cité, p. 107 et suiv.

du monarque, puisque nommé et révoqué par lui, sur proposition du contrôleur général, le plus important des ministres de l'époque, les finances ayant pris le pas sur la justice.

Aussi, pouvons-nous en conclure avec M. Jean Jacques Clère que, dès l'Ancien Régime, « la plupart des questions litigieuses qui s'élèvent à propos de la perception de l'impôt est de la compétence exclusive de l'intendant et du conseil »[101]. Nous pouvons même préciser que cela concerne tant les contributions directes qu'indirectes. Il faut cependant observer qu'il existe certaines particularités spécifiques à la Lorraine.

Certes nous allons ici évoquer des impositions qui n'existent plus en l'an VIII, lors de l'institution des Conseils de préfecture, et de celui de la Meurthe en particulier. Cependant, il importe dans cette étude de souligner le rôle et l'attitude de l'intendant afin de pouvoir ensuite apporter quelques comparaisons avec le Conseil de préfecture de la Meurthe.

En effet, même si les impositions ne sont plus les mêmes entre l'Ancien Régime et l'an VIII, la compétence du Conseil de préfecture en matière de contributions existe bel et bien, mais se limite, en l'an VIII, aux impositions directes. A cette compétence s'ajoute, au fil du temps, celle relative à de nombreuses taxes assimilées aux impôts directs. C'est en effet l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII qui dispose que « le Conseil de préfecture prononcera (…) sur les demandes des particuliers tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leur cote de contributions directes ». Si les termes de la grande loi de l'an VIII semblent restreindre la compétence du Conseil de préfecture aux demande en décharge ou en réduction, il faut cependant dores et déjà préciser qu'« un grand nombre de dispositions législatives [ainsi que] la jurisprudence du Conseil d'État [vont venir] étendre leur compétence à tout le contentieux administratif des contributions directes »[102].

Si les contributions indirectes ne rentrent plus, en l'an VIII, dans le cadre strict de la compétence d'attribution des Conseils de préfecture, il faut toutefois souligner leur compétence concernant les réclamations élevées par les planteurs de tabac, qui contestent les résultats des décomptes de leurs fournitures ou plantations. Or, déjà l'intendant d'Ancien Régime et donc celui de Lorraine, connaît des droits sur les tabacs. Il peut donc se révéler intéressant de s'y arrêter, ne fût-ce que brièvement.

1. Les impôts directs.

Les lorrains ne paient pas de taille mais un impôt propre à la Lorraine appelé la subvention. Par ailleurs, ils ne sont assujettis ni à la capitation ni au dixième. Ils doivent cependant s'acquitter des vingtièmes ainsi que de droits sur les cuirs.

a. La subvention[103].

Cette imposition particulière à la Lorraine est l'équivalent de la taille[104] que l'on trouve dans le reste de la France. Instituée par les ducs de Lorraine, elle subsista jusqu'à la Révolution.

[101] CLERE (Jean Jacques), op. cit.
[102] BRUN-JANSEM, op. cit., p. 145.
[103] Voir Pierson pour une définition plus précise.

Il faut noter que, concernant cette contribution, l'intendant ne joue qu'un « rôle de renseignement du gouvernement central »[105], la compétence appartenant à la Chambre des comptes[106].

L'étude de M. Pierson, lui a permis de découvrir trois documents relatifs à la subvention[107] desquels nous pouvons retenir l'enseignement suivant : les exemptions au paiement de cette imposition relèvent de la compétence de la Chambre des comptes.

Le rôle de l'intendant est donc, en la matière, consultatif dans le meilleur cas[108]. Cet état diffère de ce qui se passe alors en France, où, concernant la taille, le rôle du commissaire départi est devenu primordial, ce dernier ayant supplanté en la matière, toutes les autres autorités qui avaient précédemment à en connaître.

b. Les vingtièmes[109] et le droit sur les cuirs.

Pierson considère que l'histoire des vingtièmes fut l'« illustration de la lutte entre le pouvoir royal et le Parlement sur la notion d'impôt consenti »[110]. L'introduction de cet impôt en Lorraine illustre ce propos. Elle engendra, en effet, une lutte acharnée entre l'intendant (il s'agissait alors de La Galaizière) et la Cour souveraine de Lorraine[111].

Alors que les Lorrains ont échappé au paiement de la capitation (crée en 1695) et du dixième (1710), l'édit du mois de décembre 1749[112], dans son préambule introduit le vingtième en Lorraine (le but étant de rembourser les dettes de l'Etat .. français).

Quelques années plus tard, par un Edit de septembre 1757[113], Stanislas -qui prend modèle sur son gendre, Louis XV, lequel doit faire face à de nouveaux besoins financiers -, décide de la création d'un deuxième vingtième en France et en Lorraine. La Cour souveraine, qui publie ses remontrances et refuse d'enregistrer l'édit, entre alors en conflit avec l'intendant, tandis qu'à Paris le contrôleur général s'impatiente.

Deux lettres de cachet sont alors rédigées (la deuxième l'est suite à une réunion du Conseil d'Etat du 28 avril, à laquelle assiste La Galaizière). La Cour est convoquée pour le lendemain à Lunéville. Or, tous ne se rendent pas à la convocation et continuent à résister aux

---

[104] TOCQUEVILLE, L'Ancien Régime et la Révolution, op. cit., page 218 : « On sait que l'objet primitif de la taille avait été de permettre au roi d'acheter des soldats qui dispensassent les nobles et leurs vassaux du service militaire; mais au XVII° siècle l'obligation du service militaire fut de nouveau imposée (…) sous le nom de milice, et cette fois elle ne pesa plus que sur le peuple seul, et presque uniquement sur le paysan ».

[105] PIERSON, op. cit., p. 91

[106] PIERSON, op. cit., p. 93-94 et p.249.

[107] Trois seulement, car il ne semble pas en exister d'autres.

[108] Le troisième document que cite M. Pierson est un arrêt du Conseil d'Etat du 19 févier 1769 décidant qu'un village cédé à Stanislas, contribuerait également au paiement de cette imposition. M. Pierson pense que l'intendant avait donné son avis. PIERSON, op. cit., p. 94 ; Recueil des ordonnances de Lorraine, T. XI, p. 461 : Arrêt du Conseil d'Etat et lettres d'attaches du 19 février 1769.

[109] PIERSON, op. cit., p. 95-118.

[110] PIERSON, op. cit., p. 91

[111] Recueil des Ordonnances de Lorraine, T.XIV, p.355 : Déclaration concernant la taille et la capitation du 13 février 1780 ; PIERSON, op. cit., p.95 et suiv.

[112] Recueil des Ordonnances de Lorraine, T. VIII, p. 142.

[113] Recueil des Ordonnances de Lorraine, T. IX, p. 372.

injonctions de l'intendant-chancelier, qui finit par ordonner l'enregistrement de l'édit. Trois des conseillers sont destitués tandis que les autres sont contraints à l'exil.

Ce qui est intéressant dans ce conflit est ce qui s'ensuivit. En effet, l'intendant autorise alors les conseillers exilés à revenir mais à condition de se soumettre. Tous reviennent. Reste le cas de ceux qui ont été destitués de leurs fonctions. Tandis que de La Galaizière a déjà pourvu à la vacance de ces charges, les successeurs desdits conseillers ne sont acceptés par leurs confrères, lesquels décident de cesser toute activité.

Comme l'intendant reste inflexible et que les familles des conseillers destitués font jouer tous leurs appuis, le roi de Pologne décide de confier le règlement de cette affaire à Louis XV et une délégation avec des représentants des deux parties se rend à Versailles.

Le député de la cour souveraine n'apporte pas moins de trois cahiers dans lesquels se trouvent exposés l'ensemble des « griefs de la Cour contre l'intendant de Lorraine et Barrois ». Il s'agit d'un tableau comparatif de la Lorraine et du Barrois, avant et depuis la cession à la France. Les magistrats s'assignent alors quatre buts. En effet, ils se proposent de justifier que de La Galaizière est seul responsable du désordre qui agite la Lorraine. Selon eux, la Lorraine est dans un état de dépérissement dû à l'administration défaillante de cet intendant, ce qui rend impossible le paiement de nouveaux impôts. Pour finir, ils souhaitent « informer le ministre des finances que les magistrats de la Cour souveraine n'ont essuyé de disgrâces que parce qu'ils ont eu le zèle et la fermeté de représenter les conséquences du pouvoir arbitraire, exercé en Lorraine, par de La Galaizière et les abus de son autorité »[114].

Les conseillers destitués sont rappelés par lettre de cachet transmises par l'intendant, lequel rentre « largement indemnisé de ses ennuis : son fils, l'intendant de Montauban, passait à l'intendance de Nancy avec rang et voix aux conseils immédiatement après lui. Le père conservait la Chancellerie et, en réalité, la direction occulte des affaires de la province. On pensait applaudir à sa ruine, alors qu'en Lorraine même, la fortune de sa maison s'affirmait ».

Quant aux deux vingtièmes, les duchés obtinrent de l'acquitter par abonnement[115].

Cependant, en 1760, soit deux années après l'enregistrement de l'abonnement aux vingtièmes, trois nouveaux édits furent présentés à l'enregistrement[116]. Une fois encore, la Cour souveraine et la Chambre des comptes refusent leur enregistrement et, en fin de compte, seul le droit sur les cuirs fut établi.

L'édit de 1749 distingue différentes cédules sur lesquelles portent les vingtièmes : sur les propriétés non bâties (fonds, terres, prés, bois, vignes, marais, pacages, usages, étangs, rivières), mais aussi sur celles qui sont bâties (moulins, forges, fourneaux et autres usines, maisons des villes et faubourgs louées ou non, les maisons de la campagne louées et procurant un revenu), sur les bénéfices commerciaux (cela inclut également les droits des messageries, carrosses et coches tant par terre que par eau), sur les bénéfices industriels, sur les traitements,

[114] PIERSON, op. cit., p.102.
[115] Pour plus de détails, Voir PIERSON, op. cit., p.102.
[116] « Le premier créait un troisième vingtième ; le second frappait de nouveaux droits le commerce sur les cuirs ; le troisième, enfin, ajoutait un sou pour livre au taux des droits de régie. Huit jours plus tard, le gouvernement présenta un quatrième édit, imposant à 72 villes des duchés le paiement d'un don gratuit de 169.750 livres à verser en six termes annuel ». PIERSON, op. cit.

honoraires et salaires (cela « vise les rentes sur le roi de Pologne, ses états, les villes, bourgs et communautés (…) les revenus de toutes les rentes à constitution sur les particuliers, rentes viagères, douaires, pensions crées ou établies par contrat, jugement, obligation ou autres actes portant intérêts, comme aussi tous les droits, revenus, émoluments de quelque nature qu'ils soient, attribués tant aux officiers qu'aux autres particuliers, corps et communautés. Il en est de même pour les octrois et revenus patrimoniaux et autres biens et héritages des villes, bourgs, villages, hameaux et communautés. [Sans oublier] les revenus des cens, rentes, dîmes, champarts, droits seigneuriaux, péages, passages, droits de pont, bac et rivières, droits de canaux et, généralement, tous autres biens et droits de quelque nature qu'ils soient tenus à rente, affermés ou non affermés. [Il faut également et, pour finir, inclure dans cette cédule], les revenus de toutes charges, emplois et commissions, soit d'épée, soit de robe, ville, police ou de finances, y compris les appointements, gages, remises, taxations et droits y attribués, de quelque nature qu'ils soient »).

Certains revenus ne sont pas assujettis à l'impôt des vingtièmes, il s'agit : des biens du roi[117], des biens ecclésiastiques[118], des biens des officiers suisses (et ce, jusqu'en 1763), de ceux de l'Ordre de Malte (pour ce qui est des biens possédés par les chevaliers non profès)[119] ainsi que les revenus des chirurgiens, des laboureurs, d'admodiateurs de terres et des gens à la journée, sauf s'ils exerçaient parallèlement une autre profession.

Pour mettre cette législation en application, de La Galaizière crée à Lunéville un bureau des vingtièmes.

C'est sous la surveillance de l'intendant que les rôles sont établis[120]. Ce sont tout d'abord ses subdélégués qui font connaître, chacun au sein de leur circonscription les dispositions relatives aux vingtièmes. « Les déclarations des contribuables sont centralisées au bureau de l'intendance et, de là, transmises au bureau des vingtièmes »[121]. Elles vont servir à confectionner les rôles que seul l'intendant rend exécutoires, confection faite par un personnel de 17 contrôleurs et un directeur, nommés par l'intendant et sous sa surveillance.

Les contribuables bénéficient d'un délai de trois mois, à compter de la publication du rôle, pour adresser leurs requêtes à l'intendant, notamment des demandes de dégrèvements[122].

2. Les impôts indirects en Lorraine.

Si les premiers impôts indirects n'ont jamais atteint la Lorraine (Gabelle, Aides[123], Traites), les seconds, créées aux XVIIème et XVIIIème siècles ont bel et bien été en vigueur

[117] Les remontrances de la cour souveraine de Nancy du 22 février 1788 en donnent les raisons, Bibiothèque municipale de Nancy, Fonds Lorrain n° 7.918. PIERSON, op. cit., p. 106 et suiv.

[118] Recueil des ordonnances de Lorraine, T. IX, p. 359, 382, 152 : Arrêt du Conseil Royal des Finances concernant le vingtième des biens ecclésiastiques du 11 juin 1757, 26 novembre 1757, 6 juillet 1761 (don gratuit du clergé) et ordonnance d'exécution de l'intendant du 13 juin 1757 (et 19 décembre 1757, 7 juillet 1761)….

[119] Exemption par Arrêt du Conseil Royal des Finances du 18 juin 1756 (Recueil des ordonnances de Lorraine, T. IX, p. 282).

[120] « Tant que l'intendant a la charge de l'établissement des rôles et du recouvrement du vingtième, les rôles ne sont prévus que pour les revenus soumis à la déclaration. Quand la Chambre des comptes lui succéda dans ces attributions, il y eut désormais des rôles pour tous les vingtièmes abonnés : biens fonds, industrie, charges et offices » PIERSON, op. cit., p.112.

[121] PIERSON, op. cit., p.111

[122] Pierson en cite deux dans son ouvrage (p.117).

dans cette province. Il s'agit du monopole de la vente du tabac, de l'impôt du timbre, du droit de contrôle et d'enregistrement ainsi que du centième denier.

« A cet égard, une place spéciale doit être réservée aux droits d'amortissements, nouvel-acquêt et franc-fief qui, malgré leur origine féodale, étaient en fait de véritables impôts et, comme tels, de la compétence de l'intendant]. La vente du sel y jouissait d'une franchise absolue »[124].

a. Impôt indirect levé sur la vente de certains objets de consommation.

C'est Pierson qui, dans sa thèse, met en garde contre une possible confusion entre ces impositions lorraines et celles connues alors en France. Aussi écrit-il : « A la différence de ce qui se passait en France, où les aides proprement dites ne se levaient que dans les ressorts des cours des aides de Paris et Rouen, la Lorraine connut des impositions locales avec des noms différents et des combinaisons diverses qui, si au point de vue financier elles étaient assimilables à des impôts indirects, n'en étaient pas moins d'origine féodale »[125]. Il s'agit donc d' « impositions (…) perçues par les ducs en tant que seigneurs, puis par le domaine royal comme leur ayant droit »[126]. La différence avec la France réside donc dans « l'origine (…) tout à fait différente »[127] de ces impositions. Par conséquent et selon Pierson, il faut éviter de désigner les impôts de consommation perçus en Lorraine au profit du roi par le vocable d'aides, utilisé en France. Ainsi, en est-il, par exemple, du droit de copel perçu à Lunéville sur les grains amenés et vendus dans l'enceinte de la ville[128].

b. Les douanes en Lorraine (traites).

Il faut remarquer que, vis à vis de la France et concernant les traites, la Lorraine a un statut particulier. Ainsi, ce territoire reste-t-il étranger au système des cinq grosses fermes[129], il n'a pas non plus le statut de province réputée étrangère[130] mais est considérée comme

---

[123] Le terme aide désigne « en France les subsides extraordinaires et temporaires que les rois de France obtenaient des seigneurs et des villes ». Dans un sens retreint, ce sont des taxes sur les boissons, ce qui ne présente pas d'intérêt pour nous. PIERSON, op.cit., p. 119.

[124] PIERSON, op. cit., p.119, continue ainsi : « Les ducs de Lorraine possédaient quelques salines. A l'arrivée de Stanislas, ces salines continuèrent à être exploitées au profit du domaine comme s'il s'agissait d'un bien de particulier ».

[125] PIERSON, op. cit., p.119

[126] PIERSON, op. cit., p.120

[127] PIERSON, op. cit., p.120

[128] PIERSON, op. cit., p. 120 : « La Lorraine ignorant le principe des aides (…), on conçoit qu'un effort fut effectué par la monarchie pour supprimer toute imposition qui n'était pas domaniale (nous retrouverons la même politique en matière de droit de douane). Un arrêt du conseil du 20 juin 1783 supprima, par exemple, le droit de copel et de cueillerotte sur les grains vendus et amenés dans la ville de Neufchâteau à défaut par les sieurs….. d'avoir produit, dans le délai prescrit, les titres constitutifs des droits dont ils se prétendaient propriétaires ».

[129] PIERSON, op. cit., p.121 : « Les employés des fermes semblent cependant avoir le droit d'instrumenter en Lorraine ». PIERSON, op. cit., p. 119-120 : « La Lorraine étant sous l'administration de ses ducs au moment de l'établissement des cinq grosses fermes en France, fut traitée, après l'avènement de Stanislas, comme pays étranger. La province commerçait directement avec l'étranger sans paiement de droits, mais, en revanche, dans son commerce avec le reste du royaume, elle payait les mêmes droits que ceux établis pour le commerce des autres provinces françaises avec l'étranger ». Il n'existe donc pas de bureau des fermes en Lorraine.

[130] Colbert avait supprimé, sauf quelques exceptions, tous les droits levés précédemment dans l'étendue de l'enceinte des cinq grosses fermes formée par les limites extérieures de la Picardie, la Champagne, la Bourgogne, le Poitou, le Berry, le Bourbonnais et l'Anjou. Les marchandises qui circulaient dans l'étendue de cette enceinte

« étranger effectif » (ce qui est également le cas d'autres provinces tardivement annexées). Remarquons toutefois que si les Lorrains sont réputés étrangers effectifs, ils n'en sont pas moins régnicoles.

En conséquence de ce statut particulier, la Lorraine peut librement commercer avec les Etats étrangers, tandis que son commerce avec la France (import comme export) est soumis aux droits de douanes.

Quant à l'intendant, il publie toutes les dispositions relatives aux douanes qui peuvent intéresser les commerçants lorrains dans leurs relations avec la France.

c. Tabacs, timbres et enregistrement au XVIIIeme siècle.

Il s'agit des tabacs, du timbre et de l'enregistrement.

- Le monopole des tabacs.

La compétence, en la matière, appartient à l'intendant. Or, celui-ci doit faire face à quelques empiètements de la part de la Chambre des comptes de Lorraine comme, par exemple, un arrêt du 18 mai 1782 par lequel cette dernière fixe le prix de vente du tabac râpé chez les débitants[131]. L'intendant en appelle alors au conseil qui le rétablit dans ses droits en cassant la décision de la Chambre des comptes.

- Le timbre et l'enregistrement.

M. Pierson dit n'avoir trouvé qu'une seule décision intendantale concernant les droits d'enregistrement : il s'agissait d'une demande de dispense du paiement du droit du centième denier (enregistrement), que l'intendant a, par ailleurs, refusé au demandeur[132].

C'est un édit du roi d'avril 1771 qui donne à l'intendant le droit de taxer les anoblis qui n'ont pas acquitté leur droit de confirmation en faisant enregistrer leurs quittances[133]. Il n'existe, à l'intendance de Nancy, aucune contestation à ce sujet.

- Les droits d'amortissement, de nouvel acquêt, franc fief.

La perception de ces deux droits est réglée par deux arrêts du Conseil d'Etat. Tandis que les droits d'amortissement et de nouvel-acquêt sont réglés par un arrêt du 15 septembre 1766[134], ceux dits de franc-fief sont régis par un acte en date du 29 novembre 1772[135].

---

ne devaient aucuns droits, ni par mer, ni par terre. Les provinces qui n'avaient pas accepté la réforme de Colbert étaient réputées étrangères, elles avaient conservé entre elles et dans leur enceinte de nombreux péages locaux. Voir à ce sujet : ESMEIN, *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, Paris, 1921, p.560 : « les marchandises qui circulaient dans ces différentes provinces réputées étrangères payaient les droits des provinces dont elles sortaient, de celles dont elles empruntaient le passage et de celles pour lesquelles elles étaient destinées ».

[131] Recueil des ordonnances de Lorraine, t. XV, p.80. Arrêt du Conseil du 27 juin 1782. L'intendant est chargé de l'exécution de cet arrêt. PIERSON, op. cit., p.123.

[132] PIERSON, op. cit., p.124.

[133] Recueil des ordonnances de Lorraine, t. XII, p. 349 et voir Recueil des ordonnances de Lorraine, t. XV, p. 527 (arrêt du conseil du 29 juillet 1783).

Les contestations, certes peu nombreuses, appartiennent à l'intendant.

3. Les droits affermés en Lorraine.

a. le contentieux des poudres et salpêtre.

- La situation des poudres et salpêtres en Lorraine.

Rappelons, tout d'abord, l'importance du salpêtre en précisant que celui-ci rentre dans la composition de la poudre à canon. Ainsi donc, l'extraction du salpêtre, droit domanial des ducs de Lorraine[136], a-t-il fait l'objet d'une réglementation stricte (au contraire de la fabrication et de la vente de la poudre elle-même, encadrées plus tardivement)[137].

Pierson note que « le 19 novembre 1738, un arrêt du Conseil des finances concéda pour huit années entières et consécutives, à compter du 1er janvier 1739, le double monopole de la fabrication et de la vente à la ferme des poudres et salpêtres de France, représentée par l'adjudicataire général Charles Primard. (…) En France, à la tête de ce monopole et en qualité de représentant du roi, se trouvait un commissaire général des poudres et salpêtres de France qui était, la plupart du temps, le plus fort fermier du monopole. Sous ses ordres on trouvait, en Lorraine, un commissaire des poudres et salpêtres de Lorraine et Barrois, avec titre de directeur résidant à Nancy[138]. Comme le contrat de location leur en faisait la faculté, les adjudicataires supprimèrent les moulins à poudre de Bar et Ligny. En 1753, selon Don Calmet, il n'existait plus de poudreries en Lorraine, le salpêtre, extrait dans les duchés, étant traité dans les Evêchés. (…) Le commissaire aux poudres (…) a sous ses ordres, en 1739, quatre vingt dix salpêtriers. D'après l'ordonnance de 1724, c'était aux prévôts à régler l'itinéraire de ces salpêtriers. (…) En fait, le pouvoir de contrôle des prévôts disparut petit à petit par suite de leur négligence, si bien qu'un arrêt du conseil du 24 août 1748[139] réforma l'institution. Une ordonnance de La Galaizière du 31 octobre 1754 compléta ce règlement sur la discipline à observer »[140]. Deux arrêts du Conseil d'Etat interviennent vingt ans plus tard

---

[134] Recueil des ordonnances de Lorraine, t. XI, p. 95 (à la suite de cet arrêt se trouve l'ordonnance d'exécution de La Galaizière du 28 octobre 1766)

[135] Recueil des ordonnances de Lorraine, t. XII, p. 708

[136] « Bien que le profit de cette extraction fut assez mince » : PIERSON, op. cit., p. 127.

[137] « C'est en 1618 seulement que le duc limita, pour la première fois, le nombre des moulins à poudre. Avant cette date, les poudriers achetaient leur salpêtre et débitaient en toute liberté leurs produits (…) A la cession des duchés, trois poudreries étaient en activité : Nancy, Ligny en Barrois et Bar-le-Duc ». PIERSON, op. cit., p. 127 et s. ; ROGEVILLE (Guillaume de), *Dictionnaire historique des ordonnances et tribunaux de Lorraine et Barrois*, tome II, p.424.

[138] BOYE (P.), op. cit., p. 9.

[139] Recueil des ordonnances de Lorraine, t. III, p. 49 et 399.

[140] PIERSON, op. cit.: « Ce règlement dicte au commissaire des poudres, seul apte à régler, village par village, la tournée de ses hommes, la formule de l'ordre à leur délivrer. Il vise également la conservation des terres salpêtreuses en faisant défense aux propriétaires et locataires de les déplacer et corrompre. Quand un salpêtrier a terminé son travail dans une communauté et qu'il a remis en leurs lieux d'extraction les terres remuées, il a le devoir de dresser contradictoirement avec le syndic, et maison par maison, le détail exact du volume des terres et de la quantité de salpêtre extrait. De cette terre, nul ne peut, jusqu'à son retour, en enlever quelques pelletées, ni la laisser gâter à peine d'une amende de 100 francs. Les syndics en sont responsables. Une double contravention sanctionne leur manque de surveillance. Ce contrôle s'appuie sur le dernier état évaluatif qui est conservé au bureau général des poudres. L'intendant intervient également pour vérifier et même modifier s'il le souhaite, l'état dressé par le commissaire des poudres, maîtrise par maîtrise, des salpêtriers qu'il veut employer et surtout

(l'un du 8 août 1777[141] et le second du 24 janvier 1778[142]) et proposent « aux communautés les plus fatiguées par ce droit de fouille, les moyens de se rédimer dès à présent et pour toujours »[143].

L'intendant supplante donc progressivement le prévôt et intervient en cette matière. Mais, c'est surtout pour régler des questions relevant plutôt de l'organisation de la profession de salpêtrier. Cela relève donc bien plus de l'action administrative que de la juridiction. Or, en matière de poudres et salpêtres, l'Intendant possède également des compétences que l'on pourrait qualifier de juridictionnelles (au sens premier de trancher un litige, dire le droit).

-Le contentieux engendré par l'exploitation de poudres et salpêtres.

Toutes les plaintes concernant les visites des salpêtriers sont de la compétence de l'intendant. M. Pierson[144] relève que les pétitions sont nombreuses concernant les contestations quant à l'assignation du logement du salpêtrier et il relate, à ce sujet, différents épisodes au cours desquels les propriétaires refusent de le recevoir. Ainsi en 1780, à Frouard, alors que le pressoir banal est « le seul endroit reconnu propre à [l']abriter, le fermier refuse de l'y accueillir. Sur la plainte du syndic, l'intendant [prend] une ordonnance spéciale »[145].

Des faits de tentative de corruption des salpêtriers sont rapportés et ce sont les subdélégués qui en dressent procès verbal.

Le pavage d'un lieu susceptible de contenir des terres salpêtreuses (comme, par exemple, une écurie) doit faire l'objet d'une demande expresse à l'intendant, lequel transmet au bureau des poudres. Le commissaire, chargé de rédiger le rapport final, vient inspecter les lieux, accompagné d'un inspecteur et du syndic avec lequel la possibilité de modifier les lieux est envisagée. C'est sur ce rapport du commissaire que l'intendant prend une décision.

---

des quantités de bois dont ils auront besoin : en effet, les salpêtriers ont besoin de bois pour faire bouillir la chaudière, bois qui est prélevé sur les forêts communales voir, si besoin est, sur les forêts domaniales ou privées et payé moitié prix. Il faut donc éviter le plus possible les abus qui pourraient se produire.
Ainsi certifié et modifié cet état est ensuite rendu au commissaire qui le fait parvenir au grand maître des eaux et forêts.
Pour le salpêtre, il n'existe que deux raffineries : Nancy et Verdun : les communautés doivent acheminer le salpêtre à la raffinerie la plus proche : les commissaires des poudres des deux généralités ont donc autorité sur les salpêtriers de l'un et l'autre bureau ».

[141] Recueil, t. XIII, p.777 et t. XIV, p.18.

[142] Recueil des ordonnances de Lorraine, t. XIV, p. 98.

[143] PIERSON, *op. cit*. « A commencer du 1er janvier 1779, la recherche du salpêtre ne sera plus permise dans les habitations personnelles, les caves et celliers à vin. Les communautés sont déchargées de la fourniture et du transport du bois. Les salpêtriers à qui on ne peut refuser d'en vendre, achèteront le combustible au prix courant ; ils traiteront à l'amiable pour le charroi. Toute communauté d'habitants, qui construira une nitrière artificielle et y accumulera les terres salpêtreuses, sera définitivement exempte de la visite des salpêtriers sous réserve que cette nitrière, formée selon la méthode approuvée par les régisseurs, soit d'un rapport correspondant à la récolte de l'année qui a précédé son établissement. Ces arrêts permettent la visite des décombres, car les salpêtriers peuvent prendre sans payer pierres, terres, plâtres et matériaux salpêtrés provenant des démolitions. Défense est faite sous peine de 100 francs d'amende de démolir ou transformer un immeuble sans en donner avis à l'intendant. Pour compléter cette mesure, on applique un règlement du duc Henri II daté du 23 février 1618, qui interdit de poser des pavés ou planchers dans les étables et les écuries (DE ROGEVILLE, op. cit., p.216) ».

[144] PIERSON, op. cit., p.133.

[145] PIERSON, op. cit., p.133 note 20, ADMM HH7 ET ADMM C 313.

Il faut encore noter que la ferme a l'obligation d'avoir dans ses magasins une quantité suffisante de poudre. En cas de plainte des habitants quant à une éventuelle déficience des réserves, l'intendant entend le commissaire.

En outre, l'intendant peut également révoquer des commissions de débitants de poudre[146].

En l'an VIII, ces compétences de l'intendant ont presque disparu, si ce n'est celle, dévolue par la loi du 22 juin 1854 aux Conseils de préfecture, concernant les servitudes autour des magasins à poudre de la guerre et de la marine. Là, comme sous l'Ancien Régime, une double compétence -répressive et contentieuse- est dévolue à l'autorité administrative. Ainsi, le Conseil de préfecture est-il chargé de réprimer les contraventions mais également, en matière contentieuse, d'allouer des indemnités, ou encore, de fixer, en cas de contestation, la limite des zones de servitudes.

b. le contentieux des postes.

Le contentieux des postes relève de l'autorité de l'intendant. Cette compétence recouvre tout à la fois le contentieux de la poste aux lettres, de la poste aux chevaux ainsi que celui relatif au service des messageries et voitures publiques.

Concernant la poste aux lettres, si l'intendant détient quelques prérogatives concernant l'organisation du service, il faut surtout noter sa compétence concernant toutes les contestations qui peuvent s'élever en la matière. Cependant, le nombre de litiges auxquels les commissaires départis de Lorraine ont été confrontés semblent peu nombreux.

Plus abondant est le contentieux de la poste aux chevaux. Il s'agit principalement de plaintes déposées par ou à l'encontre des maîtres de poste. Là, la compétence de l'intendant se double de celle du contrôleur général des postes. Pour M. Pierson, « c'est l'idée de service public qui guide les décisions de l'intendant »[147].

En troisième lieu, se trouvent les messageries, coches et carrosses. Mais, sur ce thème, M. Pierson avoue que son travail au sein des Archives départementales ne lui a « pas permis de trouver la trace d'un rôle quelconque joué par l'intendant en cette matière »[148]. La compétence en la matière semble bien revenir à la Chambre des comptes de Lorraine.

c. Les recettes des villes et communautés.

L'intendant juge de toutes les contestations en matière d'octroi. En cas de contestation, la possibilité d'appel au Conseil reste ouverte.

Il règle, en outre, les différends sur la répartition des affouages s'il y en a.

[146] PIERSON, op. cit., p. 135.
[147] PIERSON, op. cit., p. 141.
[148] PIERSON, op. cit., p. 143.

B) Les travaux publics[149].

> *« En dehors des pays d'états, tous les travaux publics (...) étaient décidés et conduits par les seuls agents du pouvoir central.*
>
> *Il existait bien encore des autorités locales et indépendantes qui, comme le seigneur, les bureaux de finances, les grands voyers, pouvaient concourir à cette partie de l'administration publique. Presque partout ces vieux pouvoirs agissaient peu ou n'agissaient plus du tout (...). Toutes les grandes routes, et même les chemins qui conduisaient d'une ville à une autre, étaient ouverts et entretenus sur le produit des contributions générales. C'était le conseil qui arrêtait le plan et fixait l'adjudication. L'intendant dirigeait les travaux des ingénieurs, le subdélégué réunissait la corvée qui devait les exécuter. On n'abandonnait aux anciens pouvoirs locaux que le soin des chemins vicinaux, qui demeuraient dès lors impraticables.*
>
> *Le grand agent du gouvernement central en matière de travaux publics était, comme de nos jours, le corps des ponts et chaussées. (...) L'administration des ponts et chaussées a (...) des ingénieurs qui (...) sont chargés, sous les ordres de l'intendant, d'y diriger tous les travaux »*[150].

Au moment du retour de Léopold en Lorraine, la plupart des routes sont impraticables et peu sûres. C'est pour cette raison qu'une charge de surintendant des ponts et chaussées est créée en Lorraine. En France il y a un intendant général des ponts et chaussées. Cependant, la Lorraine est alors, tout de même, l'une des régions les plus avancés en la matière (avec la Franche-Comté et Montauban)[151].

La compétence en matière de ponts et chaussées passe, sous Stanislas, à l'intendant (de La Galaizière).

Léopold crée une imposition spéciale dite « imposition des ponts et chaussées » pour financer les travaux. Le contentieux qu'elle génère n'appartient pas à l'intendant mais à la Chambre des comptes[152]. Nous le laissons donc de côté.

Il nous faut cependant nous intéresser au contentieux des corvées, même si, bien évidemment, cette pratique disparaît ensuite avec le régime qui l'a vu naître.

L'Etat est, à la fin de l'Ancien Régime, un grand entrepreneur de travaux publics. Ainsi, au XVIIe siècle, entreprend-t-il de grands projets tels que celui des canaux. C'est donc là une importante compétence qui est dévolue aux intendants. S'il n'existe pas de dispositions législatives attribuant d'emblée compétence aux intendants, les clauses des différents cahiers de concession de grands travaux publics[153] témoignent de celle-ci, l'administration des ponts et chaussées n'omettant pas d'insérer la clause de compétence.

A ce propos, Gabolde fait remarquer que l'un de ces textes est à l'origine d'une confusion qui va se poursuivre jusqu'en l'an VIII. Elle est due à une rédaction défectueuse de la grande loi du 28 pluviôse, celle-là même qui attribue compétence aux Conseils de préfecture. La

---

[149] GABOLDE, « De la juridiction de l'intendant au Conseil de préfecture », op. cit., p. 323 – 325.
[150] TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, op. cit., p.133.
[151] PIERSON, op. cit., p. 245.
[152] PIERSON, op. cit., p. 249..
[153] Exemple : Arrêt du Conseil du roi du 22 juin 1706 relatif aux extractions de matériaux

méprise vient d'un arrêt du Conseil du roi du 19 mars 1783 relatif à l'exploitation des mines de charbon de terre. Celui-ci stipule dans son article 6 que « les contestations qui pourront naître entre les propriétaires des terrains et les entreprises, leurs commis, employés et ouvriers tant pour raison de leurs exploitations que pour l'exécution du présent arrêt seront portés devant les sieurs intendants pour être par eux statué sauf l'appel au Conseil et ce pendant trois années seulement. Fait S.M. très expresse défense aux parties de se pourvoir ailleurs et à tous juges d'en connaître, à peine de nullité »[154]. Ce texte laisse à penser qu'il convient d'opérer une distinction entre les dommages résultant du fait des entrepreneurs et ceux résultant du fait de l'Administration, les seconds bénéficiant d'une sorte de clause d'irresponsabilité. Gabolde précise qu'« en réalité, à l'origine, les dommages résultant du fait de l'Administration ne pouvaient pas faire l'objet d'un débat contentieux, et l'indemnité qui était le cas échéant allouée avait le caractère d'un don gracieux du souverain. Par contre un véritable débat pouvait valablement naître entre un particulier et un entrepreneur, il était alors arbitré par l'intendant »[155]. Or, la rédaction de la loi de l'an VIII, maladroite, semble reprendre cette distinction et conférer ainsi une sorte d'impunité à l'administration lorsque l'action de celle-ci est source de dommages. C'est la jurisprudence du Conseil d'Etat qui remédie alors à cette lacune et « [décide] que toutes les affaires des travaux publics, sans exception, [sont] du ressort du Conseil de préfecture[156] ».

Notons encore que, s'agissant des travaux de construction et d'entretien des édifices publics, « le contentieux (…) faisant partie du domaine de l'Etat [appartient] aux trésoriers de France »[157], or, « en fait, on voit toujours les intendants chargés du soin de surveiller et de faire exécuter les ouvrages publics »[158].

1) Le contentieux des corvées des routes appartient à l'intendant.

Vers 1698, débute **la corvée** des routes en Lorraine. Elle est ensuite généralisée par un arrêt du Conseil des finances du 7 décembre 1737, lequel attribue le contentieux qui peut en découler à l'intendant.

Tandis que l'intendant de Lorraine avait préalablement interdit le rachat de la corvée « à prix d'argent entre les particuliers »[159], il l'autorise et la réglemente envers un entrepreneur par une série d'ordonnances[160]. Ainsi, les communautés sont-elles autorisées à « traiter à prix d'argent de tous les ouvrages d'entretien et de nouvelles constructions si tel est leur avantage »[161]. Elles peuvent ainsi procéder au rachat de la corvée c'est à dire contracter avec un entrepreneur et le payer pour qu'il exécute les travaux à leur place (mais, elles ne peuvent toujours pas payer certains d'entre eux pour décharger l'autre partie de la communauté). Alors que certaines communautés n'hésitent pas à user de cette faculté, d'autres la méconnaissent.

[154] Collection Walker, tome V, p. 220 cité par GABOLDE, de la juridiction de l'intendant... p. 324
[155] GABOLDE, « De la juridiction de l'intendant au Conseil de préfecture », op. cit., p. 323-324.
[156] GABOLDE, « De la juridiction de l'intendant au Conseil de préfecture » p. 323-324.
[157] CLERE (Jean-Jacques), op. cit.
[158] CLERE(Jean-Jacques), op. cit.
[159] PIERSON, op. cit., p. 270.
[160] Ordonnances des 30 mars et 6 septembre 1769, 4 puis 6 septembre 1773, 3 avril 1777.
[161] PIERSON, op. cit.

Concernant la France, c'est tout d'abord une circulaire du contrôleur général Orry qui, en 1737, applique la corvée à toute la France. Les intendants peuvent emprisonner à volonté les récalcitrants ou leur envoyer des garnisaires. Par un Edit de 1775 -et de façon purement momentanée- les corvées sont supprimées en France, avant d'être rétablies par une déclaration du 11 août 1776[162]. Les provinces appauvries, la conversion de la corvée en une imposition spéciale est devenue trop dure à supporter en France[163]. Aussi en revient-on à l'ancien système, celui de la corvée en nature. Pour sa part, la Lorraine, conserve encore le choix entre l'imposition ou l'exécution des travaux par les habitants[164].

Toutefois, par un arrêt du Conseil du 6 novembre 1786, le roi ordonne, pour tout le royaume[165], aux communautés la conversion de la corvée en une prestation pécuniaire et ce, pour une période d'essai de trois ans[166]. Sans attendre ce terme, une déclaration royale du 27 juin 1787 supprime définitivement pour toute la France (et cela inclut donc la Lorraine) l'impôt de la corvée en nature. Désormais l'imposition est en argent et c'est l'intendant qui arrête les rôles. En fait, « à partir de 1788, la contribution de chaque communauté est fixée par la commission intermédiaire, la répartition entre contribuables faite par l'assemblée de district et le bureau intermédiaire, l'intendant se bornant à rendre le rôle exécutoire (…). Les adjudications des travaux de corvée sont maintenant faites par l'administration de l'intendance »[167].

2) Le contentieux de l'extraction des matériaux appartient à l'intendant.

C'est seulement en 1755, par un arrêt du conseil royal des finances et commerce du 25 octobre[168], que la Lorraine s'intéresse au problème de l'extraction des matériaux. Cette question trouve logiquement sa place ici puisqu'il s'agit de la possibilité offerte aux entrepreneurs des ponts et chaussées (ainsi qu'à leur personnel) de se servir chez les particuliers, en matériaux nécessaires à la construction des travaux dont ils sont adjudicataires. A cette faculté n'est opposée que deux limites. La première consiste en l'interdiction de s'introduire dans les endroits clos, qu'ils soient fermés par des murs ou par des clôtures équivalentes. La seconde est l'impossibilité de se servir dans les bois du roi ou des gens de mainmorte « sauf nécessité absolue et après accord avec les officiers des maîtrises des eaux et forêts »[169].

Les fouilles et l'enlèvement des matériaux par les ponts et chaussées, ne va pas sans causer quelques dégâts. Aussi est-il prévu que les propriétaires soient indemnisés. L'ingénieur

[162] Recueil des ordonnances de Lorraine, t. XIII, p. 893.
[163] TOCQUEVILLE, L'Ancien Régime et la Révolution, op.cit., p. 220-221 : « En l'année 1776 on essaie de transformer la corvée en une taxe locale; l'inégalité se transforme aussitôt avec elle et la suit dans le nouvel impôt. De seigneuriale qu'elle était, la corvée, en devenant royale, s'était étendue peu à peu à tous les travaux publics »
[164] PIERSON, op. cit., p.275
[165] Il semble donc que dès lors la Lorraine n'ait plus le choix entre les deux systèmes.
[166] Attention, il ne faut pas confondre la conversion et le rachat.
[167] PIERSON, op. cit., p.279
[168] Lequel s'inspire très fortement de l'arrêt du Conseil du roi du 7 septembre de la même année.
[169] PIERSON, op. cit., p.286.

(des ponts et chaussées) évalue le préjudice subi ; l'intendant examine cette estimation et c'est seulement alors que le règlement peut avoir lieu. L'indemnité en question est alors prélevée sur les fonds des ponts et chaussées.

Si, d'aventure, le propriétaire conteste le montant du préjudice, l'arrêt précité de 1755, prévoit que trois experts doivent être nommés. Cependant, ce texte ne dit pas qui procède à cette nomination et M. Pierson n'a trouvé aucune décision pouvant amener quelque éclairage sur ce problème. Il émet donc l'hypothèse que ce doit être, là encore, l'Intendant qui intervient et choisit ces trois sachants.

Le contentieux en la matière s'avère inexistant. M. Pierson en déduit « que les difficultés [ont dû être] réglées sur place » et il en veut pour preuve qu'il faut attendre une ordonnance de l'intendant du 3 avril 1777 pour que la question de l'extraction des matériaux soit à nouveau abordée, et encore, cette ordonnance n'apporte-t-elle rien de nouveau en la matière.

3) Le contentieux des servitudes d'alignement et d'urbanisme.

Le contentieux des servitudes d'alignement et d'urbanisme est également peu important, pour ne pas dire quasiment nul. Là aussi, il est question d'indemnités réclamées par les requérants frappés d'alignement. C'est un arrêt du Conseil des finances et commerce datant du 30 décembre 1751 qui traite de ces questions et confie à l'intendant le soin de faire respecter ses dispositions. A nouveau, l'ordonnance du 3 avril 1777 susmentionnée, intervient brièvement et encore sans faire preuve de réelle idée novatrice, sur cette question.

4) Le contentieux[170] de l'expropriation[171].

C'est l'intendant de La Porte qui, en 1782, s'intéresse à la question des indemnités qui doivent être versées en compensation de mesures d'expropriation. En réalité ce sont les nombreuses demandes d'indemnisation mais également l'absence de fonds spécialement destinés à cet effet, qui attirent son attention. « En effet, il n'existe en Lorraine, aucune imposition dont le produit [soit] destiné [à leur] paiement »[172]. La situation n'est donc pas nouvelle. Sous le duc Léopold, aucune indemnité n'était payée, par contre le particulier lésé se trouvait dédommagé par l'attribution de terrains de même contenance, pris dans les anciens chemins abandonnés[173]. Sous l'intendance de La Galaizière, si ce dernier prend soin de faire estimer la valeur des fonds expropriés, de la Porte estime qu'il ne règle pas la question des indemnités ni en particulier des fonds sur lesquelles les prélever. Finalement, le contrôleur

[170] « Il s'agissait d'affaires n'ayant pas de caractère nettement contentieux. La procédure devant l'intendant était alors entièrement administrative, et l'indemnité n'était ni juste ni certaine. Les intendants ne payaient que suivant les disponibilités; les terres labourables n'étaient pas indemnisées, car elles étaient censées retourner à la couronne. Seule la plus-value résultant de la culture en vignes ou jardins était en principe prise en considération. (…) Il était statué sur ces requêtes dans les formes analogues à celles en usage en matière contentieuse ». GABOLDE, « De la juridiction de l'intendant... », op. cit., p. 325-326.

[171] GABOLDE, « De la juridiction de l'intendant au Conseil de préfecture », op. cit., p. 325-326.

[172] PIERSON, op. cit., p.288.

[173] Ordonnance du duc Léopold du 6 septembre 1725.

général[174] alloue « une somme annuelle de 10000 livres pour éteindre progressivement les indemnités dues »[175], somme que l'intendant doit prendre sur les fonds destinés aux dépenses des ponts et chaussées.

La loi du 28 pluviôse an VIII confie aux Conseils de préfecture le soin de prononcer « sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics ». Cependant, cette compétence est de courte durée car dès 1810, soucieux de protéger la propriété privée et toujours méfiant envers les « juridictions » administratives, le législateur confie le règlement des indemnités d'expropriation au juge judiciaire[176].

C) Les domaines.

En ce qui touche le domaine, l'intendant a pour mission de vérifier les titres par lesquels des personnes revendiquent être titulaires de droits domaniaux[177].

Les actes d'administration sont de la compétence du directeur des Domaines de Lorraine qui doit demander l'approbation de l'intendant, tandis que « les actes de disposition ressortent de la compétence de l'intendant »[178].

D) Voirie et grande voirie.

Il s'agit là de compétences que l'on retrouve parmi les attributions que la grande loi de pluviôse an VIII défère aux Conseils de préfecture en général (et donc, au Conseil de préfecture de la Meurthe en particulier)[179].

---

[174] En 1783, deux contrôleurs généraux des Finances se succèdent : Henri-François de Paule LE FEVRE d'ORMESSON puis Charles-Alexandre de CALONNE. Il semble bien que ce soit le premier de ces deux personnages qui soit ici cité.

[175] PIERSON, op. cit., p.289.

[176] Voir supra : deuxième partie, Titre II, sous-titre 3.

[177] Jean .Jacques CLERE. dans Dareste, ouv. cité, p. 116 : « Mémoire (manuscrit) concernant MM. les intendants départis dans les différentes provinces et généralités du Royaume ». « L'autorité de l'intendant, dit M. d'Aube, consiste à enjoindre à tous ceux qui jouissent des droits domaniaux de lui rapporter leurs titres, à décerner ses ordonnances portant injonctions à tous détenteurs de terres, droits et revenus des domaines du roi de lui représenter, dans le temps qu'il voudra prescrire, les contrats d'achat, d'échange, d'engagement ou d'autres titres, en vertu desquels ils prétendent jouir desdits domaines, même à procéder par saisie à faute par eux de satisfaire à ses ordonnances, à s'enquérir de la valeur et revenu d'iceux biens et droits et des sommes et charges pour lesquelles ils ont été aliénés ; à dresser ces Procès-verbaux sur la représentation des titres pour, iceux rapportés au Conseil du roi, être par Sa Majesté ce que de raison; prendre conseil des abus qui peuvent avoir été commis des ventes et adjudications de terres vaines et vagues ou prétendues telles ; à se faire représenter les contrats d'adjudication et à faire les mêmes recherches pour ce regard que pour le domaine du roi... Le roi autorise également l'intendant à procéder à la réformation des Eaux et Forêts de toute l'étendue de son ressort et même aussi bien de celles qui appartiennent aux églises et communautés, que de celles qui appartiennent à Sa Majesté ».
Voir *DARESTE., ouvrage cité, P. 117, 141 et 142.* « D'autre part, lorsque par mesure politique, certains biens étaient séquestrés et mis sous la main du roi, la connaissance de toutes contestations à naître était ordinairement réservée au conseil d'Etat, sur l'avis des intendants ou même aux intendants en première instance, sauf appel au conseil ».

[178] PIERSON, op. cit., p. 145.

1) La voirie.

Comme souvent sous l'Ancien Régime, des compétences concurrentes s'affrontent. Ainsi, les Trésoriers de France ou encore, la juridiction des Eaux et Forêts, conservent-ils chacun pour leur part, « leurs anciens pouvoirs en matière domaniale ». La compétence de l'intendant n'en est pas pour autant négligeable. Ainsi, par exemple, ce dernier doit-il connaître de « la protection des ouvrages publics réalisés sous [son] égide (…) Mais [aussi de] (…) la répression des empiètements commis sur le sol des routes par exemple (Arrêt du Conseil du roi du 17 juin 1721), la protection des ouvrages intéressant la navigation fluviale (Arrêt du Conseil du 22 juillet 1783)... ». Gabolde ajoute que « comme pour les autres matières de sa compétence, la juridiction de l'intendant en matière de voirie [découle] des clauses spéciales insérées dans des textes particuliers relatifs à certaines dépendances du domaine. Les règlements de l'Ancien Régime sont encore appliqués et cités par les Tribunaux Administratifs et le Conseil d'Etat car ils ont été maintenus expressément en vigueur pendant la période intermédiaire, puis par la loi du 29 floréal an X »[180].

2) La grande voirie: une compétence de nature pénale.

Quant à la grande voirie, Laferrière note qu'« en ce qui touche la grande voirie, c'est à l'intendant que furent successivement confiés les travaux de rectification, d'élargissement et de plantation des routes avec le droit de juger les réclamations des riverains et les contraventions relevées contre eux ; la répression des empiètements commis sur le sol des routes avec le droit de prononcer l'amende et la restitution du sol usurpé »[181].

E) La tutelle des municipalités et les autorisations de plaider.

L'intendant jouit d'un certain pouvoir de contrôle quant à la vie même de la municipalité[182], ce qui se manifeste notamment par les autorisations d'ester.

---

[179] Il faut souligner que le silence de la thèse de Pierson en la matière nous « empêche » d'illustrer cette compétence de l'intendant de Lorraine. En outre et faute de temps, l'étude du contentieux du Conseil de préfecture de la Meurthe développée dans la deuxième partie de cet ouvrage, exclut ce thème comme étant de nature plutôt répressive.

[180] GABOLDE, « De la juridiction de l'Intendant au Conseil de préfecture », op. cit., p. 326.

[181] LAFERRIERE. (E.), *Traité de la juridiction administrative*, 2 vol., Paris, 1887, tome 1, p. 141 et suivants.

[182] TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, op. cit., p.136 :« Les villes ne peuvent ni établir un octroi, ni lever une contribution, ni hypothéquer, ni vendre, ni plaider, ni affermer leurs biens, ni les administrer, ni faire emploi de l'excédent de leurs recettes, sans qu'il intervienne un arrêt du conseil sur le rapport de l'intendant. Tous leurs travaux sont exécutés sur des plans et d'après des devis que le conseil a approuvés par arrêt. C'est devant l'intendant ou ses subdélégués qu'on les adjuge (…). Mais le gouvernement central entre bien plus avant encore dans l'administration des villes que cette règle même ne l'indique; son pouvoir y est bien plus étendu que son droit. Je trouve dans une circulaire adressée vers le milieu du siècle par le contrôleur général à tous les intendants: « Vous donnerez une attention particulière à tout ce qui se passe dans les assemblées municipales. Vous vous en ferez rendre le compte le plus exact et remettre toutes les délibérations qui y seront prises, pour me les envoyer sur-le-champ avec votre avis ».
On voit en effet par la correspondance de l'intendant avec ses subdélégués que le gouvernement a la main dans toutes les affaires des villes, dans les moindres comme dans les plus grandes. On le consulte sur tout, et il a un

Cette question des autorisations de plaider, à savoir les autorisations données par l'intendant (puis plusieurs années après, par le Conseil de préfecture)- nous préoccupe davantage que celle de la tutelle des municipalités dans son ensemble (laquelle ressort bien plus de la fonction administrative)[183].

A cet égard, il faut relever cette intéressante remarque de M. Pierson qui note qu'« une déclaration royale (…) défend à toutes les communautés d'arts et métiers du royaume[184] d'intenter aucune action, ni aucun procès, de faire aucune députation sans le consentement de l'assemblée générale et l'autorisation de l'intendant ». Et Michel Pierson d'en conclure que « ceci est en contradiction avec la thèse d'Olivier-Martin qui soutient que le roi n'alla pas jusqu'à interdire aux corporations de plaider sans autorisation, comme il le fit pour les municipalités »[185].

---

avis décidé sur tout; il y règle jusqu'aux fêtes. (…) Aussi les officiers municipaux ont-il un sentiment convenable de leur néant. C'est ainsi que la classe bourgeoise se prépare au gouvernement et le peuple à la liberté.
Au moins, si cette étroite dépendance des villes avait préservé leurs finances ! mais il n'en est rien. On avance que sans la centralisation les villes se ruineraient aussitôt : je l'ignore; mais il est certain que, dans le XVIIIe siècle, la centralisation ne les empêchait pas de se ruiner. Toute l'histoire administrative de ce temps est pleine du désordre de leurs affaires.
Que si nous allons des villes aux villages, nous rencontrons d'autres pouvoirs, d'autres formes; même dépendance. (…)
Dans la plupart des paroisses du XVIII° siècle [il n'y a que deux fonctionnaires de la paroisse]: l'un se nomme le *collecteur,* l'autre s'appelle le plus souvent le *syndic.* D'ordinaire ces officiers municipaux sont encore élus ou sont censés l'être; mais ils sont devenus partout les instruments de l'État plus que les représentants de la communauté. Le collecteur lève la taille sous les ordres directs de l'intendant. Le syndic, placé sous la direction journalière du subdélégué de l'intendant, le représente dans toutes les opérations qui ont trait à l'ordre public ou au gouvernement. Il est son principal agent quand il s'agit de la milice, des travaux de l'Etat, de l'exécution de toutes les lois générales.
Le seigneur, comme nous l'avons déjà vu, reste étranger à tous ces détails du gouvernement (…). Il ne gouverne plus; mais sa présence dans la paroisse et ses privilèges empêchent qu'un bon gouvernement paroissial puisse s'établir (…) Quand on compare ces vaines apparences de la liberté avec l'impuissance réelle qui y était jointe, on découvre déjà en petit comment le gouvernement le plus absolu peut se combiner avec quelques-unes des formes de la plus extrême démocratie, de telle sorte qu'à l'oppression vienne encore s'ajouter le ridicule de n'avoir pas l'air de la voir. Cette assemblée démocratique de la paroisse pouvait bien exprimer des vœux, mais elle n'avait pas plus le droit de faire sa volonté que le conseil municipal de la ville. Elle ne pouvait même parler que quand on lui avait ouvert la bouche; car ce n'était jamais qu'après avoir sollicité la permission expresse de l'intendant, et, comme on le disait alors, appliquant le mot à la chose, *sous son bon plaisir,* qu'on pouvait la réunir. Fût-elle unanime, elle ne pouvait ni s'imposer, ni vendre, ni acheter, ni louer, ni plaider, sans que le Conseil du roi le permît. Il fallait obtenir un arrêt de ce conseil pour réparer le dommage que le vent venait de causer au toit de l'église ou relever le mur croulant du presbytère (…) ».
Ce que je viens de dire des villes et des paroisses, il faut l'étendre à presque tous les corps qui avaient une existence à part et une propriété collective. Sous l'Ancien Régime comme de nos jours, il n'y avait ville, bourg, village, ni si petit hameau en France, hôpital, fabrique, couvent ni collège, qui pût avoir une volonté indépendante dans ses affaires particulières, ni administrer à sa volonté ses propres biens. Alors comme aujourd'hui, l'administration tenait donc tous les Français en tutelle, et si l'insolence du mot ne s'était pas encore produite, on avait du moins déjà la chose ».

[183] L'intendant a un pouvoir de tutelle administrative sur les villes et les communautés (ainsi, par exemple, les adjudications de travaux pour les communautés). Mais précisons qu'en Lorraine, on distingue les villes (qui ont un corps municipal) et les communautés qui sont les « corps des habitants d'une ville, d'un bourg, d'un village, considéré collectivement pour leurs intérêts communs » (Définition plus complète dans livre de PIERSON, op. cit., p.41). Entre l'intendant et les communautés elles-mêmes, il y a un syndic (institué par un arrêt du conseil du 3 mai 1738) de communauté qui les représente et est, en même temps, agent d'exécution de l'intendant.

[184] La déclaration est donc promulguée en Lorraine mais ne s'y limite pas.

[185] PIERSON, op. cit., p. 233 ; *Recueil des ordonnances de Lorraine*, t. XIII, p. 417 : déclaration du 4 juillet 1775 ; OLIVIER-MARTIN, *L'organisation corporative de la France d'Ancien Régime*, Paris, 1938, p. 227.

Dareste[186] précise qu'« en ce qui concerne le contentieux des communes, l'intendant statue sur les autorisations de plaider, soit en demande, soit en défense (sauf si le procès ressort de sa compétence). Il exerce une véritable juridiction en matière de liquidation des dettes des communes »[187]. Parlant également des communes françaises sous l'Ancien Régime, Tocqueville écrivit une phrase demeurée célèbre : « Fut-elle [l'assemblée de paroisse] unanime, elle ne pouvait ni s'imposer, ni vendre, ni acheter, ni louer, ni plaider sans que le Conseil du roi le permit. Il fallait obtenir un arrêt de ce conseil pour réparer le dommage que le vent venait de causer au toit de l'église ou relever le mur croulant du presbytère. La paroisse rurale la plus éloignée de Paris était soumise à cette règle comme les plus proches. J'ai vu des paroisses demander au Conseil la permission de dépenser 25 livres »[188].

Notons, pour finir, que selon Gabolde, il n'est pas question ici d'une attribution contentieuse.

L'année 1787 voit apparaître de nouvelles assemblées dites provinciales. Il nous faut donc envisager l'impact de la création de l'assemblée provinviale de Lorraine et de Bar sur le rôle de l'intendant et, principalement pour ce qui nous concerne, sur ses compétences contentieuses.

[186] DARESTE DE LA CHAVANNE (Antoine, Elisabeth, Cléophas), Docteur en Droit. Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation. Auteur des « Etudes sur les origines du contentieux administratif en France ».
[187] DARESTE, idem, p. 130 à 135. « Les intendants connaissaient du contentieux des villes et spécialement des dettes des villes alors fort obérées », FONT-REAULX (Pierre de), DURNERIN (René), MARIZIS (Jacques), *Les Conseils de Préfecture*, p. 13-14.
[188] TOCQUEVILLE*, L'Ancien Régime et la Révolution,* op. cit., p. 144.

CHAPITRE 3 : L'ASSEMBLEE PROVINCIALE DE LORRAINE ET DE BAR.

En 1787, une réforme administrative institue des assemblées provinciales189.

Il faut dès lors se demander ce qu'il advient du règlement du contentieux administratif pendant cet intermède. En effet, l'instauration de ces assemblées à côté des intendants est cause de la suppression de nombre de pouvoirs de ces derniers et, principalement, de leur fonction d'administration active. Ainsi, Tocqueville écrit-il que « les assemblées provinciales de 1787 reçurent (…) le droit d'administrer elles-mêmes, dans la plupart des circonstances où, jusque-là, l'intendant avait seul agi; elles furent chargées, sous l'autorité du gouvernement central, d'asseoir la taille et d'en surveiller la perception, d'arrêter quels devaient être les travaux publics à entreprendre et de les faire exécuter190. Elles eurent sous leurs ordres immédiats tous les agents des ponts et chaussées, depuis l'inspecteur jusqu'au piqueur des travaux. Elles durent leur prescrire ce qu'elles jugeaient convenable, rendre compte du service de ces agents au ministre, et proposer à celui-ci les gratifications qu'ils méritaient. La tutelle des communes fut presque remise entièrement à ces assemblées191 ».

Mais qu'en est-il de la fonction contentieuse ? Ce même auteur nous informe qu'elle se voit également confiée à l'assemblée provinciale en lieu et place de l'intendant, ce qui le laisse pour le moins perplexe. Ainsi écrit-il que ces assemblées provinciales « durent juger en premier ressort la plus grande partie des affaires contentieuses, qui étaient portées jusque-là devant l'intendant, etc. ; fonctions dont plusieurs convenaient mal à un pouvoir collectif et irresponsable, et qui d'ailleurs allaient être exercées par des gens qui administraient pour la première fois »192.

Quant à Pierson, notre référence locale en la matière, s'il traite bien des fonctions administratives que se « disputent »193 désormais intendant et nouvelles institutions, il ne fait

---

[189] De La Galaizière fils s'était déjà prononcé favorablement dans le sens d'une telle réforme : PIERSON, op.cit., p. 358. Mais c'est de La Porte qui est en fonction au moment de ce nouveau bouleversement administratif. C'est tout d'abord à une commission intermédiaire qu'est confiée le soin de préparer les travaux futurs. C'est Coster, ancien premier commis du Contrôle général des finances, qui devient syndic général de l'assemblée. Pour plus de détails, voir PIERSON, op. cit., p. 357 à 383.

[190] Au 1er janvier 1788, la Commission intermédiaire surveille les ponts et chaussées : l'intendant ne peut plus alors agir que sur son avis conforme. Ainsi, en matière de travaux publics, la commission commande le personnel des ponts et chaussées –mais celui-ci est encore nommé après avis de l'intendant, par le contrôleur général- ; décide des travaux à effectuer quant à l'entretien des routes –mais dans le domaine de la construction (donc d'une nouvelle route, pont ou tout ouvrage public) c'est encore le gouvernement qui statue, aidé en cela par l'avis préalable de l'intendant.

[191] Sur ce dernier sujet, Tocqueville écrit que « sous prétexte que désormais c'est à elles à exercer la tutelle des villes, elles entreprennent de gérer elles-mêmes les affaires communales; en un mot, elles achèvent de tout confondre en voulant tout améliorer », TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, op. cit., p. 287.

[192] Cet écueil sera évité lors de l'institution du Conseil de préfecture de la Meurthe car nombre des conseillers choisis sont d'anciens administrateurs.

[193] En réalité ce terme ne doit pas être entendu dans son acceptation première mais dans un sens plus « figuré ». Il faut en effet encore une fois laisser ici la parole à notre spécialiste Michel Pierson qui écrit que « la commission intermédiaire de Lorraine est une de celles de l'Ancien Régime dont les affaires sont le mieux

malheureusement que peu de cas du traitement du contentieux administratif lui-même, objet principal de notre étude.
Et comme toujours sous l'Ancien Régime, on a laissé coexister ces deux institutions : l'ancienne dépossédée et la nouvelle, encore inexpérimentée194. Le roi se garde cependant d'imposer un règlement et laisse à Nancy, « le soin de lui proposer une rédaction »195. C'est là chose exceptionnelle puisque seules deux généralités n'ont pas reçues de règlement196 et ont ainsi pu bénéficier de la liberté de se le confectionner elles-mêmes.

C'est, toujours selon Pierson, cette cohabitation d'institutions qui signe l'échec de cette nouvelle réforme. En effet, les fonctions de chacun s'en trouvent mal définies. Il nous apprend cependant, que « la justice ou la police » restent « le domaine réservé de l'intendant »197. Notre auteur en conclut que la confusion et l'incertitude des administrés peut alors laisser place à des dépassements de compétences de la part de l'intendant. On doit cependant penser que tel ne fut pas le cas puisqu'il nous a précédemment expliqué que leurs relations furent placées sous de bonnes auspices. Le respect des compétences de chacun dans son application pratique, n'en était pas moins complexe. Pierson conclut toutefois son analyse en notant que loin d'être devenu une coquille vide, l'intendant reste prépondérant : « les organes administratifs nouveaux n'ont aucun pouvoir. (…) derrière les assemblées provinciales et leurs commissions intermédiaires, il y avait l'intendant sans qui rien ne pouvait être fait. (…) Ces assemblées [n'étaient pas] (…) démocratiques. La première assemblée provinciale lorraine était composée de membres nommés. Il n'y avait jamais de deuxième session. La commission intermédiaire, émanation de cette première assemblée, était donc toute dévouée à la royauté »198.

Le bilan que dresse Pierson des projets initialement élaborés, est le suivant : « En fait, si la commission intermédiaire fonctionna à peu prés normalement, l'assemblée provinciale de Lorraine et Barrois ne fut réunie qu'une seule fois en 1787. Elle ne devait plus jamais être convoquée. De sorte qu'on peut dire que du projet primitif prévoyant trois sortes d'assemblées -les assemblées municipales, de district199 et provinciale, les bureaux et la commission intermédiaires- le pouvoir central ne retint que les assemblées municipales, les bureaux200 et commission intermédiaires »201.

---

réglées. Les procès verbaux de l'assemblée provinciale montrent que les relations sont cordiales entre les membres de la commission et l'intendant ». PIERSON, op. cit., p.379.

[194] « Ce qu'on avait fait pour l'intendant, on le fit pour son subdélégué. A côté de lui, et à la place qu'il venait d'occuper, on plaça une assemblée d'arrondissement qui dut agir sous la direction de l'assemblée provinciale et d'après des principes analogues ». TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, op. cit., p.285.

[195] PIERSON, op.cit., p. 361 (Nancy est tout de même concernée par les dispositions générales de l'édit: doublement du tiers, vote par tête, présidence réservée au clergé et à la noblesse, désignation de procureurs-syndics qui représentent l'assemblée vis à vis des pouvoirs existants.

[196] Le règlement est l'acte qui détermine l'organisation et les fonctions de l'assemblée provinciale et des assemblées secondaires.

[197] PIERSON, op. cit., p. 380.

[198] PIERSON, op. cit., p. 383.

[199] « Les assemblées de district ne virent jamais le jour », PIERSON, op. cit., p. 372.

[200] Nous ne souhaitons pas nous attacher à décrire le fonctionnement des bureaux intermédiaires car tel n'est pas le propos de notre travail mais nous tenons à souligner que M. Pierson précise qu'il « faut se garder de comparer le rôle du bureau intermédiaire à celui du subdélégué ». Et il s'en explique de la sorte : « Nous avons vu (…) que

Dans son ouvrage *L'Ancien Régime et la Révolution*, Tocqueville accorde une grande importance à cette réforme de 1787.

En effet, selon lui, cette réforme administrative202 (on pourrait presque dire révolution administrative) a modifié les rapports sociaux et perturbé la société française de façon irréversible203. Dès lors, la révolution politique qui s'en est ensuivie en 1789 a eu un retentissement tel que aucun autre pays n'en avait jamais connu. D'où la spécificité de la révolution française204. A contrario, les révolutions que connut la France après 1789 n'eurent jamais le même impact que celle de 1789 car ce furent des révolutions politiques qui changèrent la forme du gouvernement (du régime), le titulaire du pouvoir (nouveau roi..) mais tout cela se fit alors sans que la « constitution administrative »205 ne subisse, pour sa part, de modification. Par conséquent, cela ne changeait rien pour la population qui avait toujours affaire, dans sa vie quotidienne, aux mêmes usages administratifs et au même personnel206 (car celui-ci ne change pas automatiquement à chaque changement de régime).

Ce qui crée donc le plus grand trouble, selon Alexis de Tocqueville, est cette réforme de 1787207 : l'intendant (à qui est confiée toute l'administration dans les pays d'élection c'est à dire dans les trois quarts de la France ! !), les anciennes assemblées de paroisse et le syndic sont remplacés dans leurs fonctions mais le premier continue cependant d'exister. Bien que dessaisi de ses fonctions on demande cependant à l'intendant d'aider le nouvel administrateur (l'assemblée provinciale), ce qu'il ne peut accepter. Les intendants, -dépossédés mais non supprimés-, entrent alors en guerre avec les assemblées provinciales208. Ils entrent avec leurs nouveaux successeurs dans des séries de conflits et de querelles de compétences qui vont entraver la bonne marche de l'administration, si ce n'est la paralyser. « La stagnation des affaires est complète », dit l'assemblée provinciale de Lorraine, mais ce n'est là qu'un exemple parmi d'autres et non une exception. « D'autres fois, c'est par excès d'activité et de

---

[les subdélégués] avaient des pouvoirs de décision en certaines matières, il n'en est rien pour le bureau intermédiaire qui joue un rôle passif ». Ainsi écrit-il encore que ses travaux de recherche ne lui ont laissé apparaître du rôle alloué à ces dits bureaux que celui de « boîte à lettres ». PIERSON, op. cit., p. 373.

[201] PIERSON, op. cit., p. 372.

[202] Ce que Tocqueville appelle les lois secondaires, les pouvoirs secondaires.

[203] Tocqueville explique que les nouvelles dispositions adoptées avaient engendré l'anarchie et le malaise au sein du peuple (il donne l'exemple des corporations de métiers [jurandes] supprimées puis rétablies mais non à l'identique et du coup l'ouvrier n'a plus le même respect pour le maître.., autre exemple, le gouvernement avait voulu reformer la justice ce qui entraîna un malaise chez les possesseurs de charge (la bourgeoisie) et chez les plaideurs).

[204] A l'inverse de la France : par exemple en Angleterre ces « lois secondaires » comme il dit -c'est à dire des lois qui transforment l'administration des provinces mais pas encore l' administration centrale- n'ont pas existé et ce n'est donc que le pouvoir central qui a été ébranlé pendant la révolution d'Angleterre.

[205] TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, op. cit., p. 282.

[206] TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, op. cit., p. 291 : « Si à chaque révolution l'administration était décapitée, son corps restait intact et vivant; les mêmes fonctions étaient exercées par les mêmes fonctionnaires; ceux-ci transportaient à travers la diversité des lois politiques leur esprit et leur pratique. Ils jugeaient et ils administraient au nom du roi, ensuite au nom de la république, enfin au nom de l'empereur. Puis, la fortune faisant refaire à sa roue le même tour, ils recommençaient à administrer et à juger pour le roi, pour la république et pour l'empereur, toujours les mêmes et de même; car que leur importait le nom du maître ? Leur affaire était moins d'être citoyens que bons administrateurs et bons juges ».

[207] Or, cette loi de 1787 avait été appliquée partout en France sans tenir compte des particularismes locaux ou des coutumes : ce qui fait dire à TOCQUEVILLE que « le génie unitaire de la Révolution » existait déjà sous l'Ancien Régime.

[208] TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, op. cit., p. 285.

confiance en elles-mêmes que pèchent ces nouvelles administrations; elles sont toutes remplies d'un zèle inquiet et perturbateur qui les porte à vouloir changer tout à coup les anciennes méthodes et corriger à la hâte les plus vieux abus ».

Pour Tocqueville, ces nouveaux pouvoirs « se rencontrèrent et s'enchevêtrèrent aussitôt les uns dans les autres », ce qui entraîna confusion et paralysie. Les agissements de ces corps étaient d'autre part, rendus difficiles de par la loi elle-même qui les avait crées puisque ces nouveaux pouvoirs étaient fondés sur la collégialité209.

Si l'on suit la pensée de Tocqueville, l'intendant était devenu en quelque sorte l'agent d'un Etat providence : les hommes attendaient beaucoup de lui210 en particulier et de l'administration en général. Il en résulte que le trouble engendré au sein de l'administration par la réforme de 1787, jeta également le trouble dans la société et « changea tout à coup la position relative des hommes ». Il se créa donc un trouble des hommes entre eux, des classes.

Il faut cependant noter que l'ensemble des auteurs ne semblent pas partager l'avis de Tocqueville quant à l'importance à accorder à cette réforme de 1787. Ainsi, d'un avis contraire de celui de Tocqueville, Françoise Mélonio -laquelle annote l'Ancien Régime et la Révolution- écrit : « L'édit du 17 juin 1787 avait instauré, à coté de l'intendant, une hiérarchie d'assemblées provinciales avec doublement des représentants au tiers, chargées de répartir et de percevoir les impôts. Cette reforme opérée pour des raisons fiscales ne semble pas avoir eu l'importance que lui accorde Tocqueville » 211.

---

[209] TOCQUEVILLE, L'Ancien Régime et la Révolution, op. cit., p. 284. « Sous l'ancienne monarchie, on n'avait jamais connu que deux façons d'administrer : dans les lieux où l'administration était confiée à un seul homme, celui-ci agissait sans le concours d'aucune assemblée; là où il existait des assemblées, comme dans les pays d'états ou dans les villes, la puissance exécutive n'était confiée à personne en particulier; l'assemblée non seulement gouvernait et surveillait l'administration, mais administrait par elle-même ou par des commissions temporaires qu'elle nommait. Comme on ne connaissait que ces deux manières d'agir, dès qu'on abandonna l'une, on adopta l'autre. Il est assez étrange que, dans le sein d'une société si éclairée, et où l'administration publique jouait déjà depuis longtemps un si grand rôle, on ne se fût jamais avisé de réunir les deux systèmes, et de distinguer, sans les disjoindre, le pouvoir qui doit exécuter de celui qui doit surveiller et prescrire. Cette idée, qui paraît si simple, ne vint point; elle n'a été trouvée que dans ce siècle. C'est pour ainsi dire la seule grande découverte en matière d'administration publique qui nous soit propre ».

[210] TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, op. cit., p. 287 : « Si l'on veut bien considérer maintenant la place immense qu'occupait déjà depuis longtemps en France l'administration publique, la multitude des intérêts auxquels elle touchait chaque jour, tout ce qui dépendait d'elle ou avait besoin de son concours ; si l'on songe que c'était déjà sur elle plus que sur eux-mêmes que les particuliers comptaient pour faire réussir leurs propres affaires, favoriser leur industrie, assurer leurs subsistances, tracer et entretenir leurs chemins, préserver leur tranquillité et garantir leur bien-être, on aura une idée du nombre infini de gens qui durent se trouver personnellement atteints du mal dont elle souffrait ».

[211] TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, op. cit., p. 403.

CHAPITRE 4 : LE TRAITEMENT DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF SOUS L'ANCIEN REGIME : BILAN.

SECTION 1. PEUT-ON REELLEMENT PARLER DE JURIDICTION ADMINISTRATIVE SOUS L'ANCIEN REGIME ?

Il nous faut d'emblée remarquer que, sous l'Ancien Régime[212] il n'existe pas, au sens actuel et exigeant du terme, de juridiction administrative, c'est à dire d'organe autonome doté de garanties procédurales fiables et chargé de statuer sur le contentieux administratif. Cette situation correspond d'ailleurs à une conception de l'époque exprimée par cet adage selon lequel « juger c'est encore administrer ». Cela signifie que le fait de statuer sur des litiges nés de l'action administrative est alors perçue comme analogue au fait d'administrer. L'administrateur est donc également juge des litiges que son action a fait naître ; ce qui est, cela va sans dire, totalement contraire aux exigences d'une justice administrative impartiale.

Pour être plus exacts, il faut préciser que, si certains auteurs reconnaissent l'existence de telles juridictions administratives avant l'an VIII, c'est parce que les définitions du terme de « juridiction » ne sont alors pas les mêmes que celles aujourd'hui communément admises.

Il faut donc bien s'entendre sur ce que nous appelons « juridiction ». Dans son sens primitif (étymologique), une juridiction est l'organe chargé de dire le droit. Il s'agit d'une définition ne reposant que sur des critères matériels. Et, en ce sens, il y a bien une juridiction administrative sous l'Ancien Régime (et même pendant la Révolution)[213] en dépit du fait que, pendant ces deux époques, la « juridiction » administrative n'a pas d'existence propre, c'est à dire qu'elle n'est pas indépendante de l'administration active. Autrement dit, action et juridiction sont confondues.

Or cette définition ne peut satisfaire le juriste du XXIème siècle pour lequel une juridiction, pour être digne de ce nom, se doit d'offrir d'autres garanties aux justiciables.

Nous devons donc convenir que s'il existe bien des juridictions administratives avant 1872, ce sont des juridictions telles que cette époque les conçoit, la définition de ce terme

[212] Comme d'ailleurs, et malgré un désir de changement, pendant l'époque révolutionnaire.

[213] CHEVALLIER, op.cit., p. 131 : « sous l'Ancien Régime et sous la Révolution, juger consiste seulement à trancher des difficultés contentieuses, ce qui permet d'attribuer la qualité de juge à toute personne statuant sur un litige ; et l'administration active ayant reçu la mission de résoudre les litiges provoqués par son action est alors considérée comme le juge administratif de droit commun ».

étant aujourd'hui plus rigoureuse et ne se satisfaisant plus des seuls critères matériels en cours jusqu'au milieu du XIXème siècle[214].

Ainsi, la doctrine a-t-elle été amenée peu à peu à se détourner d'une définition strictement matérielle de la notion de juridiction pour adopter une définition plus large englobant des critères également organiques et formels. Celle-ci finit par imposer la nécessité de séparer les organes chargés de l'action administrative de ceux chargés de statuer sur les litiges nés de cette action, s'est fait jour.

Autrement dit, l'administrateur ne doit plus être juge. Etant donné qu'il est déjà partie, cette séparation des fonctions constitue donc un grand progrès pour une justice administrative plus impartiale.

Il faut donc attendre l'an VIII pour que cette théorie dite de l'administrateur juge prenne fin[215], du moins en grande partie puisque force est de constater, la persistance de résurgences de cette doctrine par le biais de la pratique du ministre -juge d'exception.

Outre cette distinction organique, des critères formels sont également nécessaires pour caractériser une juridiction. Or, tant que prévaut la théorie de l'administrateur juge, les règles de formes suivies pour trancher le contentieux administratif ne sont pas différentes de celles suivies en matière purement administrative[216].

---

[214] CHEVALLIER, op.cit., p. 42 : « L'existence même d'une juridiction administrative sous l'Ancien Régime est fort controversée. Certains affirment que (…) l'Ancien Régime aurait connu une juridiction administrative véritable séparée de la juridiction judiciaire, et les réformes de l'an VIII et de 1806 n'auraient fait, au fond que « rétablir » cette juridiction ancienne. D'après cette théorie juridictions d'exception, Conseil du roi, intendants, ont la qualité de juges, et de juges spécialisés dans les questions administratives. D'autres auteurs, au contraire, estiment qu'il est difficile de parler de juridiction administrative sous l'Ancien Régime ». L'absence totale de garanties d'organisation et de procédure, le défaut d'ordre juridictionnel autonome, interdiraient toute analogie avec les tribunaux administratifs contemporains (ainsi M. Waline).
La controverse est d'importance (…) : Peut-on parler de juridiction administrative avant 1872, et alors que les garanties élémentaires font défaut ? L'opposition des points de vue s'explique, en réalité, par la dualité des critères adoptés pour cerner la notion de juridiction. Ceux qui se rallient aux critères matériels et affirment que la juridiction administrative est l'autorité chargée de trancher les litiges administratifs, peuvent parler en ce sens, de tribunaux administratifs, sous l'Ancien Régime. Ceux qui, au contraire, insistent sur les exigences organiques et formelles qui s'imposent à toute juridiction, montrent qu'aucun organisme chargé de trancher les litiges administratifs ne satisfait à ces exigences avant le milieu du XIXème siècle.
En fait, les termes du problème sont mal posés. Jusqu'au milieu du XIXème siècle environ, la notion de juridiction repose sur des critères matériels, et la qualité de juge dépend de la nature de la fonction exercée : est juge administratif, en ce sens, celui qui a pour mission de trancher les litiges administratifs. Cette conception est fort critiquable. La notion de juridiction doit au contraire, à notre avis, se définir essentiellement d'un point de vue organique et formel, et c'est justement l'adoption du critère matériel qui a conduit à reconnaître, à tort, à certains administrateurs, la qualité de juge. Mais il n'empêche que cette conception existe, et il serait parfaitement vain de la nier rétrospectivement au nom d'une analyse théorique nouvelle. Il est donc possible de parler de juridiction administrative, même avant 1872, mais à condition de ne pas oublier que le critère de cette notion est, alors, d'ordre exclusivement matériel, et par suite, bien insuffisant ».

[215] En l'an VIII, s'opère une distinction entre la fonction d'administrateur actif (représentée par le préfet) et celle de juger les litiges nés de cette action administrative (attribuée au Conseil de préfecture, lequel reçoit alors la justice déléguée !). Même s'il y a matière à discussion sur cette séparation organique des fonctions –nous y reviendrons- du moins faut-il constater son existence théorique et textuelle en premier lieu.

[216] Ainsi Chevallier écrit-il : « Jusqu'à [l'an VIII], si le contentieux administratif présente une certaine spécificité d'ordre matériel, de par la nature des questions qu'il soulève, cette spécificité est sans portée réelle puisque aucune différence formelle, résultant de l'institution d'organes et de procédures autonomes, ne vient la confirmer. L'action et la juridiction restent confondues : ce sont les mêmes corps qui les exercent. Puisqu'on estime que « juger l'Administration, c'est encore administrer », autant donner aux administrateurs actifs le soin de trancher

Pour Chevallier, une fois défini le terme de juridiction tel qu'employé pour cette période d'Ancien Régime, le vrai problème devient celui de savoir si toutes « ces juridictions spéciales, chargées de statuer sur le contentieux administratif » sont ou non -comme le prétend un certain nombre d'auteurs- des juridictions judiciaires et, partant, s'il s'agit de juges administratifs ou judiciaires. Car, il faut en effet remarquer que pour lui cette qualité de juge n'est pas douteuse et c'est pourquoi il écrit que « si leur statut de juge ne fait donc aucun doute, leur qualité de juge administratif est, elle, beaucoup plus contestable »[217].

Que disent donc ces auteurs pour qui les juridictions spéciales de l'Ancien Régime appartiennent à l'ordre judiciaire ?

Certains se fondent sur des « analogies organiques et procédurales avec les juridictions judiciaires (…) évidentes ; un certain nombre de ces juridictions ne sont pas souveraines et relèvent des Parlements, ce qui paraît les inclure dans l'organisation judiciaire ; les autres sont subordonnées par la cassation au Conseil du roi, ce qui les met sur le même plan que les Parlements et tend à en faire des juges judiciaires spécialisés. Beaucoup de ces juridictions d'exception ont la faculté de prononcer des condamnations (…) Enfin, si ces juridictions ont bien des attributions administratives, les tribunaux judiciaires en possèdent aussi, ce qui ne prouve donc rien. Et ces constatations conduisent divers auteurs très considérables à affirmer qu'il s'agit de juridictions judiciaires et non administratives ».

Chevallier conteste cette théorie. Selon lui, en raison même de l'origine puis de l'évolution de ces juridictions spéciales, celles-ci ne peuvent être assimilées aux juridictions judiciaires. Aussi écrit-il : « A l'origine, la royauté les institue pour limiter les attributions des Parlements, et pour interdire à ceux-ci de connaître des litiges administratifs. On a vu que la notion de contentieux administratif se dégage très vite par opposition au contentieux privé : certains litiges doivent être exclus de la compétence des tribunaux judiciaires, en raison de la nature de la matière qu'ils concernent : les finances, le domaine, les impositions, la voirie... Et pour statuer sur ces litiges, le pouvoir royal crée ces juridictions, alors moins indépendantes de l'administration et très distinctes de l'autorité judiciaire. On évite au début la subordination de ces juridictions spéciales aux Parlements en les déclarant souveraines. (…)

Selon Dareste, les appels au Conseil du roi sont aussi fréquents, et on peut considérer la compétence des Parlements comme une usurpation provoquée par l'évolution historique »[218].

---

les litiges provoqués par leur action : c'est un facteur de simplification, et surtout d'efficacité ». CHEVALLIER, op. cit., p. 37.

[217] « La multitude des juridictions spéciales, chargées de statuer sur le contentieux administratif est un des traits saillants de l'organisation administrative et judiciaire de l'Ancien Régime. Le problème délicat consiste à déterminer leur nature juridique exacte. (…) Un premier point paraît acquis : ces organes ont bien le caractère de juridictions, et même de juridictions fort indépendantes. (…) Dans tous les cas, il s'agit bien de décisions juridictionnelles. Ces juridictions spéciales présentent, d'autre part, de véritables garanties quant à leur organisation et à la procédure suivie devant elles. (…) Si leur statut de juge ne fait donc aucun doute, leur qualité de juge administratif est, elle, beaucoup plus contestable ».

[218] CHEVALLIER, op.cit, p. 53.

SECTION 2. CONCLUSION :

A la fin de l'Ancien Régime, on peut considérer que l'autorité royale a obtenu gain de cause car la plupart des procès relatifs à l'administration ne sont pas tranchés par les corps judiciaires. Cependant ce principe ne l'emporte pas pleinement. La lutte entre Parlements et autorité royale perdure tout au long de cette période et, au hasard des péripéties de cette lutte, les Parlements reçoivent compétence pour statuer sur certains litiges administratifs.

D'autre part, les tribunaux judiciaires ont toujours réclamé la suppression des juridictions administratives, remportant même parfois d'éphémères succès[219].

« Ces luttes, écrit Chevallier, permettent de dégager nettement la notion de contentieux administratif. Certes, son contenu est flou et ses limites dépendent de données politiques. Mais dès le XIVième siècle, son existence ne fait pas de doute : certains litiges, parce qu'ils mettent aux prises l'administration et les particuliers relèvent de l'autorité administrative et non de la juridiction judiciaire »[220]. Une dernière remarque : ce contentieux administratif reste cependant encore rattaché à l'action administrative bien qu'il en soit différent.

[219] Notamment en 1788, l'édit de Loménie de Brienne abolit toutes les juridictions administratives mais n'est pas appliqué.
[220] CHEVALLIER, op. cit., page 49.

SOUS-TITRE 2 : LA MECONNAISSANCE DE LA NECESSITE D'UN JUGE PARTICULIER POUR CE CONTENTIEUX PARTICULIER.

OU LA PERSISTANCE DE LA CONFUSION DE LA JURIDICTION ET DE L'ACTION ADMINISTRATIVES.

Dans ce titre, c'est l'attribution de la connaissance du « contentieux » administratif pendant l'Ancien Régime et la Révolution qui nous occupent : quelles solutions ont donc adoptées notre Ancien Droit puis le droit Intermédiaire ?

Nous avons constaté (ci-dessus) qu'au cours de la première de ces deux périodes (l'Ancien Régime) prévaut un principe selon lequel « juger c'est encore administrer », principe en vertu duquel l'administrateur est donc à la fois juge et partie.

Or, la période révolutionnaire aurait dû, par définition, prendre le contre-pied de ce système et adopter un nouveau mode de règlement du contentieux administratif. Cependant, force est de constater que, contre toute attente, il n'en est rien puisque ce principe va également prédominer pendant la période révolutionnaire. Et pourtant, le législateur a bien hésité, pensant réellement réformer ce système mais sans pouvoir, finalement, s'y résoudre.

C'est donc de la période révolutionnaire dont il va désormais être question, période où se poursuit cette logique de confusion.

CHAPITRE 1 : LES DIFFERENTES SOLUTIONS ENVISAGEES PAR LE DROIT INTERMEDIAIRE, QUANT AU REGLEMENT DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

Cette période est celle de la tentation de l'adoption du principe de l'unité de juridiction[221], tentation qui se solde, finalement, par la reprise du principe d'Ancien Régime selon lequel « juger, c'est encore administrer ». Ce sont donc deux visions radicalement opposées qui s'affrontent : faut-il considérer que juger les litiges nés de l'action administrative est encore faire acte d'administration (active) ou faut-il, au contraire, estimer qu'il s'agit simplement là de dire le droit et donc en confier le règlement à une seule et même fonction juridictionnelle ?

Dans leur ensemble, les cahiers de doléances aspirent à la suppression des diverses juridictions au profit d'une compétence générale des tribunaux ordinaires. La question doit donc être évoquée au cours de la réunion des Etats Généraux. L'assemblée constituante, répondant ainsi au vœu de la nation, supprime, dans un premier temps, intendants et subdélégués (22 décembre 1789[222]) puis, finalement, moins d'un an plus tard, abolit toutes les juridictions d'exception (7 septembre 1790). L'Ancien Régime, en effet, avait démontré les dangers de la multiplicité des juridictions spécialisées (lenteur pour trouver le juge compétent, pour être jugé…).

Les révolutionnaires font donc le choix « théorique » de l'unité de juridiction. Cela signifie qu'ils souhaitent ainsi que la fonction de juger soit remise à un seul et même corps - lequel ne s'occupe pas d'administrer- et ce, pour tout le contentieux quel qu'il soit, sans distinction quant à sa nature administrative ou judiciaire.

Par ailleurs, désireux d'appliquer le principe de séparation des pouvoirs, ils veulent éviter les empiètements entre fonctions administratives et judiciaires ; empiètements qui étaient si nombreux pendant l'Ancien Régime. Il faut non seulement éviter que l'autorité administrative ne s'immisce dans la sphère judiciaire[223] mais l'inverse est également vrai. Ainsi, «l'Assemblée prohibe[-t-elle] de la façon la plus nette et la plus formelle tout empiètement des tribunaux judiciaires sur l'action administrative »[224].

Ces révolutionnaires se retrouvent donc, par là même, face à un dilemme : faut-il

[221] Principe en vertu duquel il faudrait donner le contentieux administratif aux mêmes tribunaux que le contentieux judiciaire ou au moins à la même juridiction : il s'agit donc de confier tout le contentieux quel qu'il soit à un même ordre de juridiction.

[222] Loi du 22 décembre 1789, section III, art. IX: « Les Commissaires départis intendants et leurs subdélégués cesseront leurs fonctions aussitôt que les administrateurs des départements seront entrés en activité ».

[223] « Les évocations et la possibilité de réformer les décisions des tribunaux étaient, sous l'Ancien Régime, les principales manifestations des empiètements commis par l'autorité administrative sur le domaine réservé à l'autorité judiciaire : les décrets des 15 et 20 octobre 1789 les interdisent, et la création d'un tribunal de cassation assure l'indépendance de l'ordre judiciaire ». CHEVALLIER, op. cit., p.67.

[224] CHEVALLIER, op.cit., p.67.
Il s'agit de la loi du 22 décembre 1789, section 3, article 7 ; de l'instruction législative du 8 janvier 1790 ; de la loi du 16-24 août 1790, titre 2, articles 13 et 17 ; de la loi des 7-14 octobre 1790, article 3.

considérer que la connaissance du contentieux administratif équivaut à la fonction de juger et donc, en ce cas, faire prévaloir le principe de l'unité de juridiction. En ce cas, leur résolution doit être confiée aux tribunaux ordinaires (on n'opère plus alors de distinction selon la nature du litige) ? Mais alors, selon Chevallier, on se retrouverait là face au problème souvent rencontré sous l'Ancien Régime, de la multiplicité des juridictions.

La seconde alternative consiste, à l'inverse, à estimer que la connaissance du contentieux administratif équivaut bien plutôt à une fonction administrative (c'est administrer que de résoudre ce type de conflits et non juger) auquel cas, il faut, dans un système de séparation stricte des pouvoirs, ne pas oublier tout ce qui attrait à la fonction administrative relève de la compétence exclusive de l'administration.

Dans les deux cas, la spécificité de ce contentieux mettant aux prises particuliers et administration est, de toute façon, niée.

Selon Chevallier, « le problème est mal posé », car on aurait pu tout simplement, opter pour « l'institution d'un ordre de tribunaux administratifs indépendants, représentant un quatrième pouvoir ; mais la solution n'est même pas envisagée par les révolutionnaires : elle est en effet contraire à la théorie classique de Montesquieu et à l'unité de la fonction juridictionnelle ; de plus les souvenirs de l'Ancien Régime démontrent le caractère néfaste des juridictions spéciales »[225].

Peut-être peut-on tout de même opiner que cette solution eut constitué un moindre mal.

SECTION 1. TENTATION ET ECHEC DE L'ASSIMILATION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF AU CONTENTIEUX JUDICIAIRE.

§ 1. UNE IDEE DE CREATION DE « TRIBUNAUX D'ADMINISTRATION »[226], CONSACRANT UNE SEPARATION ENTRE ADMINISTRATION ACTIVE ET CONNAISSANCE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF...

Comme nous l'avons dit ci-dessus, le courant majoritaire dominant les cahiers de doléances, est celui qui consiste à faire prévaloir le principe de l'unité de juridiction et donc à réclamer la suppression de toutes les juridictions administratives afin de confier la résolution de ces litiges aux tribunaux judiciaires.

Deux autres courants de pensée minoritaires existent également. Parmi eux, l'un est favorable à la réunion de toutes les Cours administratives en un seul tribunal par circonscription tandis que l'autre appelle de ses vœux le renvoi de la juridiction des intendants

[225] CHEVALLIER, op. cit., p. 68.

[226] Comme nous le verrons plus bas, il s'agit en fait de créer des tribunaux, certes compétents en matière de contentieux administratif, mais rattachés à l'ordre judiciaire.

aux Etats provinciaux[227].

Pourtant, même si « la majorité de l'Assemblée nationale est favorable à [l']assimilation - [notamment parce que] l'interprétation logique du principe de séparation des pouvoirs implique l'unité de la fonction juridictionnelle » -, telle n'est pourtant pas la solution finalement adoptée par les constituants.

C'est Chevallier qui, dans son ouvrage, insiste sur l'importance de revenir sur une opinion généralement admise selon laquelle les constituants auraient d'emblée exclu les litiges administratifs de la sphère de compétence des tribunaux ordinaires. Pour lui, il n'en est rien et il faut combattre cette idée fausse. Il maintient, en effet, que leur premier souhait était bel et bien de faire prévaloir le principe de l'unité de juridiction, au profit du seul ordre judiciaire.

C'est, toujours selon cet auteur, Duguit qui aurait repris à son compte cette fausse théorie. Ce dernier développe alors l'idée selon laquelle les constituants, conscients d'une réelle dichotomie existant entre les différentes sortes de lois, distinguent des « lois civiles qui touchent à la liberté, à la sûreté, à la propriété des citoyens [et, par opposition, des] lois politiques, relatives à la puissance publique », lesquelles se trouvent donc « exclues des (…) attributions » naturelles des juges judiciaires.

Or, si Chevallier ne conteste pas qu'une telle distinction entre lois civiles et politiques a bel et bien eu cours à la Constituante, il en modère cependant la portée en précisant que, les orateurs qui y siègent, n'entendent par l'expression de lois politiques que les lois constitutionnelles et non les lois administratives. Ces dernières se retrouvent donc rejetées dans un même ensemble, au côté des lois civiles. Il en veut pour preuve les différents projets présentés par les deux Comités de constitution[228]. Ainsi en va-t-il, par exemple, du rapport présenté par Thouret le 22 décembre 1789[229], lequel préconise alors la création d'un tribunal dit d'administration et dont le rôle serait de statuer sur le contentieux de l'administration et de l'impôt. Ce tribunal, loin d'être « un véritable tribunal administratif, qui réalise la séparation de la juridiction administrative et de l'administration active [comme] beaucoup le pensent à tort (…) [n'est, en réalité] qu'un tribunal judiciaire spécial »[230].

---

[227] Ce qui est le cas des cahiers de doléances de Lorraine si l'on en croit M. Pierson.

[228] Au cours du premier Comité de constitution, naît le rapport Bergasse du 17 août 1789, lequel supprime tous les tribunaux d'exception, -sauf les tribunaux consulaires. Ce projet n'est pas discuté. Et Chevallier de conclure que *« Bergasse,* distingue liberté civile et liberté politique ! Ce qui prouve que, pour lui, les lois civiles englobent les lois administratives » ; CHEVALLIER, op. cit., p.69.
Rapport de Bergasse à l'Assemblée nationale, le 17 août 1789, archives parlementaires 1ère série, t. 8, p. 440.

[229] Titre 13.

[230] CHEVALLIER, op. cit., p.69. « Le Comité d'organisation judiciaire de l'Assemblée Constituante, (...), avait proposé de créer dans chaque département un " Tribunal d'administration " dont les juges auraient été élus comme ceux des tribunaux de districts et qui aurait eu une compétence contentieuse analogue à celle de la juridiction contentieuse de l'intendant. Une telle proposition avait cependant peu de chances d'aboutir, non seulement parce qu'elle rétablissait des juridictions d'attribution alors qu'on venait de les supprimer toutes, mais surtout parce qu'elle allait directement à l'encontre des principes qu'allait proclamer la loi des 16-24 août 1790 » AUBY et DRAGO, op. cit., p.187 ; « Il apparaissait inutile de créer des tribunaux d'administration composés, comme les tribunaux judiciaires d'alors, de citoyens élus; les directoires recrutés à l'élection apparaissaient aussi qualifiés pour statuer sur les difficultés administratives. Aussi bien, la foi dans la perfection de la nouvelle organisation administrative faisait-elle passer au second plan le besoin d'un contentieux administratif » : FONT-REAULX (Pierre de), DURNERIN (René), MARIZIS (Jacques), *Les Conseils de Préfecture*, p.14-15.

§ 2. … REJETEE SUR PROPOSITION DU DEPUTE PEZOUS[231].

C'est encore cette même idée d'un tribunal d'administration que présente le Comité à l'Assemblée le 5 juillet 1790. Le député du Tarn, Pezous, combat cette idée et propose de remettre le contentieux administratif aux directoires de département et de district, autrement dit, à la nouvelle administration active[232]. C'est bien évidemment là une nouvelle application de « juger c'est encore administrer » qui est proposée ; principe déjà en vigueur quelques mois plus tôt, sous l'Ancien Régime. Cette proposition pour le moins peu novatrice, va pourtant être suivie. Ainsi, dans un premier temps, c'est la loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire qui est adoptée. C'est bien évidemment le célèbre article 13[233] qui interdit aux juges judiciaires de troubler les opérations des corps administratifs, qui nous intéresse au premier chef. Cependant, force est de constater que cette disposition ne résout en rien le problème du règlement des litiges de nature administrative. Elle ne fait que s'assurer de la non ingérence des tribunaux de l'ordre judiciaire dans la sphère de l'action administrative. « Les partisans de l'unité de juridiction adoptent cet article sans la moindre discussion, car il ne fait que réaffirmer avec force le principe de séparation des pouvoirs et l'interdiction pour les tribunaux judiciaires de faire des actes d'administration. Le problème du contentieux administratif, qui a été réservé, reste entier »[234]. Il est résolu le 6 septembre 1790 : le contentieux administratif est alors principalement confié aux corps administratifs, le reste étant porté à la connaissance des tribunaux de district[235].

Il reste pour le moins surprenant que cette solution ait été si vite plébiscitée, surtout après tant de discussions quant à l'opportunité du choix inverse de l'unité de juridictions, solution que les cahiers de doléances[236], rappelons-le, appelaient de leurs vœux. Il faut également

---

[231] PEZOUS (Jean-Pierre), né le 13 août 1758 à Albi et mort dans cette même ville, le 29 décembre 1841. Avocat, député en 1789 et au Conseil des Anciens. « Favorable au coup d'état de Bonaparte, il fut nommé (…) juge au tribunal civil d'Albi, conserva ces fonctions pendant toute la durée de l'Empire, et reçut de l'avancement sous la Restauration (…). Il rentra dans la vie privée à la Révolution de 1830 ». ROBERT (Adolphe) et COUGNY (Gaston), *Dictionnaire des Parlementaires de 1789 à 1889*, Tome 4, page 615-616.

[232] Dans un mémoire publié en juillet ; « Dans le titre XIII de la proposition concernant les tribunaux d'Administration chargés de connaître des affaires contentieuses, le Comité vous propose d'établir 83 cours des Aides. C'est couvrir la France de juges, accabler les peuples de frais et les tourmenter encore par des questions de compétence. Vous avez sagement établi dans chaque département un Directoire de huit membres, et dans chaque district un Directoire de quatre membres. Ces directoires –composés d'hommes choisis par le peuple, pour un temps court, toujours en activité- doivent connaître des affaires de l'Administration. Pourquoi ne videraient-ils les affaires contentieuses qui en dépendent? Auront-ils moins de lumières que les anciens intendants ou les Cours des aides? Les administrateurs sont sans doute plus propres que les juges à vider les différends avec dégagement de tout appareil de chicane » ; CHEVALLIER, op. cit., p. 70-71.

[233] cf CHEVALLIER, op. cit., p. 69.

[234] CHEVALLIER, op. cit., p. 71.

[235] « Quant au contentieux des contributions indirectes, il était remis aux tribunaux judiciaires qui l'ont conservé depuis lors. Enfin le contentieux des contraventions de voirie fut également attribué aux tribunaux judiciaires. Ultérieurement furent attribués aux directoires les contentieux des élections, des engagements militaires, des ventes de domaines nationaux, des partages des biens communaux. Des règles particulières, (...) répartissaient ces matières entre les directoires de districts et ceux de département. D'ailleurs, la Constitution de l'an III, en supprimant les districts, unifia ces compétences au profit du directoire de département ». DURNERIN, FONT REAULX, MARIZIS, op. cit., p. 15.

[236] Lesquels désiraient majoritairement une unité de juridiction -donc donner le contentieux administratif aux tribunaux judiciaires- afin, notamment, d'éviter de renouer avec le problème de la multiplicité des juridictions, bien connu sous l'Ancien Régime.

remarquer que cette solution est également contraire à la conception logique de la séparation des pouvoirs si chère aux révolutionnaires. « En fait, les députés insistent sur l'unité de la fonction juridictionnelle, ce qui conduit à rejeter aussi toute explication basée sur la théorie de la séparation des pouvoirs. (…) S'il est vrai qu'il est possible d'interpréter les théories de Montesquieu de manière à exclure le contentieux administratif de la compétence des tribunaux judiciaires *(ce qui paraît conforme à la pensée profonde de Montesquieu)*, il est certain que cette opinion n'est pas celle des révolutionnaires: ceux-ci interprètent la doctrine de la séparation des pouvoirs de façon très rigide. Et s'il est vrai qu'il y a une conception française de la séparation des pouvoirs, cette conception résulte des lois révolutionnaires et n'en constitue pas la cause. Loin d'être une illustration du principe de la séparation des pouvoirs, la remise du contentieux administratif à l'administration active en est une violation évidente »[237].

La hantise des conflits de juridiction, la crainte de la multiplication des juridictions spéciales (d'où leur abolition en septembre 1790), le principe de la séparation des pouvoirs (pour éviter à nouveau l'immixtion des tribunaux judiciaires dans l'ordre administratif, ce qui les conduirait à faire acte d'administration d'où encore, le rejet des tribunaux d'administration), le fait que les nouvelles administrations actives soient composées d'hommes élus comme le sont les juges de l'ordre judiciaire, tout ceci constitue autant de raisons qui ont conduit les révolutionnaires à confier le contentieux administratif aux nouveaux exécutifs locaux : les directoires[238]. C'est ainsi que « toute juridiction administrative disparut sous la Révolution. Le Conseil du roi ayant été supprimé par la loi du 27 avril-25 mai 1791, il n'exista plus désormais de juridiction administrative supérieure faisant fonction de juge d'appel. En revanche, les décisions contentieuses des directoires furent soumises, comme toutes leurs autres décisions, au pouvoir hiérarchique de l'administration supérieure, c'est-à-dire en fait, des Ministres »[239].

SECTION 2. LE CHOIX DU RATTACHEMENT A LA FONCTION ADMINISTRATIVE.

C'est donc finalement et principalement la solution du rattachement à la fonction administrative, pour laquelle, et contre toute attente, les constituants optent. Le contentieux administratif est donc majoritairement confié à l'administration active, autrement dit, « juger c'est encore administrer ».

Les raisons d'un tel choix ne semblent pas si aisées à découvrir et plusieurs auteurs ont

[237] CHEVALLIER, op. cit., p. 72.
[238] *« Aussi ne reste-t-il plus qu'une seule possibilité à l'Assemblée Constituante: abandonner le contentieux de l'Administration à l'Administration elle-même »*, DARESTE, *op. cit.,* p. 156.
[239] FONT-REAULX (Pierre de), DURNERIN (René), MARIZIS (Jacques), *Les Conseils de Préfecture*, p.14-15.

tenté d'expliquer ce qui avait pu motiver le choix surprenant du législateur révolutionnaire.

§ 1. ESMEIN[240] OU LE CHOIX D'UN COURANT DE PENSEE CERTES MINORITAIRE MAIS BIEN INSCRIT DANS LES CAHIERS DE DOLEANCES.

Tout d'abord, il convient de citer Esmein. Selon lui, bien que les cahiers de doléances aient exprimé une opinion majoritairement favorable à l'unité de juridiction -autrement dit qu'ils aient souhaité que le contentieux administratif soit traité par les tribunaux ordinaires comme n'importe quel autre type de contentieux-, l'idée de rattacher le contentieux administratif non à la fonction judiciaire mais bien à la fonction administrative, est bel et bien présente dans ces écrits. Or, selon lui, c'est cette idée, certes minoritaire mais néanmoins bien présente, qui a fini par prévaloir.

Cette explication ne convainc cependant pas Chevallier, lequel estime qu'« une majorité écrasante des cahiers de doléances souhaite la compétence judiciaire, et [que] si les cahiers ont joué une influence à l'Assemblée, c'est cette conception qui aurait dû l'emporter »[241]. Force est cependant de constater que tel n'a pas été le cas et l'explication d'Esmein semble plus pertinente.

§ 2. DUGUIT OU LA VOLONTE DE L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE DE SOUSTRAIRE LES LITIGES ADMINISTRATIFS DE LA COMPETENCE DES TRIBUNAUX JUDICIAIRES.

§3. LES TROIS FACTEURS DETERMINANTS DE CHEVALLIER:

A) Méfiance envers les tribunaux judiciaires.

Le premier facteur consiste à mettre en exergue la méfiance que les révolutionnaires éprouvaient envers les tribunaux judiciaires[242] et qui les auraient donc influencé. Cette explication est cependant insuffisante pour justifier à elle seule la solution adoptée par le

[240] ESMEIN (Adhémar) 1848-1913. A sa mort, l'Académie des Sciences et morales et politiques voulut lui rendre un dernier hommage. On y lut donc une lettre d'un certain Jacques Flach, professeur au Collège de France, qui déplorait alors la perte « d'un des travailleurs les plus puissants et les plus féconds dans l'Etude de l'Histoire du Droit ». Voir, à ce sujet, la monographie de TOUZAUD (D.), « Adhémar Esmein, Notice sur sa vie et ses œuvres », BMSAHC, année 1913, 8° série, Tome IV, pp. 113-133.

[241] CHEVALLIER, op. cit., p. 73.

[242] M. Sandevoir remarque à juste titre que les constituants « avaient assez de foi dans leur œuvre de rénovation pour être persuadés que les juges nouveaux seraient dans leur ensemble plus disposés au respect des lois que leurs prédécesseurs de l'ancienne France ». SANDEVOIR, *Le Conseil d'Etat et la réforme de 1963,* RA, 1963, p. 455 et s.

Droit intermédiaire, car si le contentieux administratif se voit alors confié, pour bonne part, à l'administration active, il ne faut pas oublier que, pour une autre part, sa connaissance appartient aux tribunaux judiciaires !

Il faut donc trouver ailleurs les réelles motivations qui ont présidé à cette décision.

B) Eviter l'ingérence des tribunaux judiciaires dans l'administration active.

C'est là toujours l'idée déjà rencontrée selon laquelle il faut éviter que le juge judiciaire ne mette « la couronne au greffe ». En effet, la connaissance des litiges administratifs peut permettre à l'ordre judiciaire de se mêler activement d'administration active, ce qui ne doit pas être permis.

« La liberté d'action de l'autorité administrative aurait exigé de soustraire à l'autorité judiciaire la connaissance des litiges administratifs, car autrement les tribunaux judiciaires auraient pu contrôler la marche du pouvoir exécutif et infléchir ses décisions. En effet, si tant est que « juger l'administration, c'est encore administrer », il faut interdire à la juridiction judiciaire de statuer sur le contentieux administratif, puisqu'elle ne peut faire acte d'administration. Il est certain que le caractère spécifique des litiges administratifs (…) est clairement aperçu par l'Assemblée constituante. Mais ce caractère spécifique ne signifie pas que le principe « juger l'administration c'est encore administrer » est adopté ; tout au contraire, il se heurte [au] principe (…) de l'unité de la fonction juridictionnelle [lequel] l'emporte jusqu'à la loi de septembre 1790. Le principe « juger l'administration c'est encore administrer » a donc un rôle sous-jacent, mineur, et certainement plus faible que sous l'Ancien Régime où il avait supplanté nettement le principe d'unité de la fonction juridictionnelle »[243].

C) L'importance des traditions de l'Ancien Régime.

En troisième lieu, Chevallier souligne l'importance des traditions de l'Ancien Régime, à savoir des deux principes de la centralisation monarchique et du « caractère exorbitant des litiges entre particuliers et administration ».

Chevallier émet l'hypothèse selon laquelle le choix de rattacher le contentieux à l'action administrative est dû à une persistance -peut être inconsciente- dans l'esprit des révolutionnaires, de principes d'Ancien Régime. En l'occurrence, il s'agit des deux principes suivants: celui de la centralisation et celui consistant à affirmer que les litiges opposant les particuliers à l'administration sont exorbitants de droit commun et doivent donc faire l'objet d'un traitement particulier (sous-entendu hors de la compétence du juge judiciaire ordinaire). « [Ces] principes appliqués pendant des siècles, ont marqué profondément l'esprit des révolutionnaires. Sans s'en rendre compte, ils [les] auraient repris (…) en changeant seulement leur mode de réalisation ». Chevallier explique que cette thèse n'est pas entièrement sienne mais s'inspire de Tocqueville et, selon lui, « contient une grande part de vérité ». Il faut donc se référer à cet illustre auteur et suivre sa pensée, telle qu'il nous l'a

[243] CHEVALLIER, op. cit., p. 76.

livrée dans l'Ancien Régime et la Révolution.

D) La pensée tocquevillienne : la centralisation, héritage de l'Ancien Régime.

En premier lieu, Tocqueville explique comment l'Ancien Régime a évolué vers une centralisation croissante. La Révolution n'a donc pas crée la centralisation, laquelle existait déjà. Au sein de l'administration (locale), cela s'est manifesté par le fait que les anciens titulaires de pouvoirs administratifs n'avaient pas été supprimés mais vidés de tout pouvoir. Ceux-ci subsistaient mais l'ensemble de leurs prérogatives leur avaient été retirées au profit d'un seul titulaire : l'intendant. Cette volonté centralisatrice a parfois connu des obstacles du fait des parlements (donc du pouvoir judiciaire) qui sont parfois même parvenu à leurs fins (administrer) mais cela a toujours été de courte durée. La centralisation se réalise donc, sous l'Ancien Régime, (au niveau local) dans les mains de l'intendant.

La révolution démocratique n'a pas détruit la centralisation mais l'a, au contraire, consolidée !

Tocqueville explique cette ascension centralisatrice par la destruction de l'aristocratie. En effet, selon lui, ce corps intermédiaire pouvait freiner les appétits centralisateurs du pouvoir central, sa destruction laisse donc au gouvernement toute liberté d'action. Il devient ainsi l'interlocuteur unique du peuple : c'est la centralisation.

« La révolution démocratique, qui a détruit tant d'institutions de l'Ancien Régime, devait donc consolider celle-ci, et la centralisation trouvait si naturellement sa place dans la société que cette révolution avait formée qu'on a pu aisément la prendre pour une de ses œuvres »[244].

La centralisation existe donc déjà sous l'Ancien Régime et ne fait qu'être reprise au début du XIXième[245]. Il ajoute tout de même cette différence que 1789 a détruit tous les corps intermédiaires qui gênent l'exercice du pouvoir central, contribuant donc à renforcer la centralisation. Ainsi, cette même centralisation va pouvoir être rétablie « avec facilité » au début du XIXème car « ses fondements étaient restés dans l'âme même de ses destructeurs, et sur ces fondements on a pu [la] relever tout à coup à nouveau et [la] bâtir plus solidement qu'[elle] ne l'avait jamais été »[246].

Si la Révolution avait détruit la centralisation, celle-ci fut restaurée en 1800[247]. « Ce ne sont pas, comme on l'a dit tant de fois, les principes de 1789 en matière d'administration qui

[244] TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, op. cit., p. 154.

[245] On a cru à tort que la centralisation était l'œuvre de la Révolution (on l'a cru aussi parce qu'elle s'est bien incorporée dans la société née de la Révolution : 1800…).

[246] TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, op. cit., p. 164.

[247] Selon Tocqueville, les Français avaient deux passions : l'égalité et la liberté. Cependant, la seconde (la liberté) apparut plus tardivement et disparut plus vite que la première.
Les Français voulurent la liberté (et des institutions libres) ainsi que l'égalité entre eux. La liberté donnée aux institutions signifia la fin du gouvernement absolu et de la centralisation. (En 1789, les Français supprimèrent donc les lois qui consacraient l'inégalité des hommes et ils rendirent à la nation sa liberté).
En fait, selon Tocqueville, non seulement la Révolution aura été un épisode violent mais également à l'utilité discutable puisque l'Ancien Régime allait de lui-même vers ces changements. Qui plus est, la Révolution a supprimé tout ce qui, sous l'Ancien Régime limitait la centralisation et le gouvernement absolu. En conséquence, quand les Français se sont trouvés fatigués de l'anarchie et de la dictature populaire, ils ont cherché un nouveau maître quitte à sacrifier leur désir de liberté. Napoléon a pu ainsi arriver au pouvoir et restaurer la centralisation et une domination sans limite – puisque désormais sans entraves -, un despotisme plus fort que ce qu'avait

ont triomphé à cette époque et depuis, mais bien au contraire ceux de l'Ancien Régime qui furent tous remis alors en vigueur et y demeurèrent »[248]. La centralisation, retrouvée en 1800, n'est donc pas issue des principes révolutionnaires mais est bien une résurgence de l'Ancien Régime.

A la question de savoir comment une institution de l'Ancien Régime avait pu se retrouver ainsi dans la société nouvelle du début du XIXième siècle, Tocqueville répond que « (…) si la centralisation n'a point péri dans la Révolution, c'est qu'elle était elle-même le commencement de cette révolution et son signe »[249].

E) Conclusion.

Si Chevallier consent une part de vérité à la pensée tocquevillienne (comme nous l'avons dit ci-dessus), il en minimise cependant la « portée ». Pour lui, « la ressemblance avec l'Ancien Régime ne se révèle vraiment que sous le règne napoléonien. Jusque là, et surtout pendant l'Assemblée constituante, les révolutionnaires cherchent à réagir contre le passé et à transformer radicalement les institutions monarchiques ». Il conclut donc que « le facteur traditionnel est bien à l'arrière-plan ». Autrement dit, ce facteur n'aurait pas été déterminant du choix qui a été fait de confier le contentieux administratif à l'action administrative. En réalité, selon cet auteur, aucun de ces trois éléments n'a, à lui seul, été décisif. Il est alors légitime de se demander ce qui a bien pu, à son avis, emporter le consentement des constituants dans l'adoption de la loi des 7-11 septembre 1790 ?

Selon Chevallier, l'explication réside à la fois dans « la conscience des imperfections des solutions judiciaires proposées jusqu'en août 1790 ; la spécificité du contentieux administratif [qui] empêche une incorporation pure et simple dans le contentieux judiciaire [et l'impossibilité de recourir à] (…) l'institution de tribunaux spéciaux [puisque cela] est contraire aux vœux du pays ». C'est à ce moment critique qu'apparaît le fameux mémoire Pezous, lequel propose de confier ce contentieux aux administrateurs actifs locaux car ceux-ci « sont élus comme les juges judiciaires, et, (…) de plus, statuent vite et sans frais ». Cet argument de l'élection est capital car il a pour but de démontrer qu'il est possible d'avoir confiance envers ces juges potentiels. En effet, pour Pezous, ce mode électif (et donc

---

jamais pu connaître l'Ancien Régime. C'est d'ailleurs le sens de la lettre que Mirabeau écrit secrètement à Louis XVI moins d'un an après le début de la Révolution : « Comparez le nouvel état des choses avec l'Ancien Régime; c'est là que naissent les consolations et les espérances. Une partie des actes de l'assemblée nationale, et c'est la plus considérable, est évidemment favorable au gouvernement monarchique. N'est-ce donc rien que d'être sans parlement, sans pays d'états, sans corps de clergé, de privilégiés, de noblesse? L'idée de ne former qu'une seule classe de citoyens aurait plu à Richelieu : cette surface égale facilite l'exercice du pouvoir. Plusieurs règnes d'un gouvernement absolu n'auraient pas fait autant que cette seule année de Révolution pour l'autorité royale ». Quand « le dominateur tomba », son œuvre perdura et depuis lors, « *toutes les fois qu'on a voulu (...) abattre le pouvoir absolu, on s'est borné à placer la tête de la Liberté sur un corps servile* ». Selon Tocqueville, la vraie passion des Français est celle pour l'égalité et pour l'assouvir, ils ont accepté un despote. A contrario, la volonté de liberté est plus changeante, facile à décourager. Les Français entreprirent alors de mêler institutions libres et centralisation, ce qui était inconciliable d'où des échecs successifs de gouvernements et de révolutions. Ce qui, à la fin, a favorisé l'avènement d'un dictateur car l'égalité et la fin de l'anarchie ont été préférés, quitte à renoncer à la liberté.

[248] TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, op. cit., p. 153.

[249] TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, op. cit., p. 154.

démocratique) rend « l'administration active (…) aussi impartiale [et] aussi indépendante que les tribunaux judiciaires ». Et, selon Chevallier, dès que cette démonstration a été admise, l'idée de confier ce contentieux aux administrateurs locaux a été acceptée « sans discussion ». En effet, « une fois levé l'obstacle de la méfiance à l'égard de l'administration active, les trois facteurs secondaires, -méfiance à l'égard de l'autorité judiciaire, existence du principe « juger l'administration, c'est encore administrer » et souvenir des traditions monarchiques- emportent la conviction. Les Constituants donnent la connaissance de la plus grande partie du contentieux administratif à l'administration active, parce que celle-ci est rénovée, parce que son origine démocratique supprime les préventions nées de l'absolutisme de l'administration monarchique. (…) Comme sous l'Ancien Régime, la spécificité du contentieux administratif, reconnue en théorie, -est niée en fait, par son rattachement à la fonction administrative active. Le fallacieux principe de la séparation des pouvoirs, en rendant impossible la création d'une juridiction administrative relativement indépendante de l'administration active, plonge de nouveau le contentieux administratif dans la confusion »[250].

Ainsi, la Révolution, après avoir envisagé des changements radicaux[251], adopte finalement une solution semblable à celle en vigueur quelques mois plus tôt, sous l'Ancien Régime.

[250] CHEVALLIER, op. cit., p. 74.

[251] « La Révolution de 1789 devait parachever l'œuvre de la monarchie absolue et non en renier l'héritage et c'est pour cela qu'elle maintint les grands traits du contentieux administratif, c'est-à-dire un domaine du droit bien spécifique que ne peut connaître que l'administration active : directoires de district, directoires de départements, ministres. Jamais les révolutionnaires ne songèrent à créer des tribunaux administratifs autonomes et le projet de création de tribunaux d'administration figure dans les débats sur l'organisation judiciaire. Le fait que certains constituants aient voulu attribuer la connaissance du contentieux administratif relève de l'histoire des idées: il signifie que certains hommes concevaient différemment le rôle de l'Etat ou de la Nation, en fonction de principes décentralisateurs. Mais, en France (…) la centralisation a triomphé et le contentieux administratif est inséparable de l'idée d'Etat Nation, cet état qui seul peut faire et des actes de gouvernement et des actes de puissance publique, qui refuse tout contrôle sur les premiers et n'admet sur les seconds qu'un contrôle orchestré par lui ». CHEVALLIER, op. cit., p. 75.

CHAPITRE 2 : UNE SOLUTION « REVOLUTIONNAIRE » : LE CONFORMISME.

> « Jusqu'en l'an VIII, les révolutionnaires (…) maintiennent (…) sous réserve de quelques changements sans importance, le régime établi en 1790-1791. La confusion de la juridiction administrative, et de l'administration active est totale, et sans aucun doute accrue par rapport à l'Ancien Régime, qui avait connu des juridictions d'exception et qui avait introduit certaines règles de forme pour juger les litiges administratifs.
>
> Les excès mêmes de cette confusion (…) vont permettre, en l'an VIII, de dégager les premiers rudiments du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active ». Chevallier.

Nous devons cette expression à Chevallier[252] qui parle de « conformisme révolutionnaire ». Cela résume bien l'œuvre de la Révolution concernant la résolution du contentieux administratif[253]. En effet, nous voyons là comment les hommes de 1789, désireux pourtant de tout abattre, n'ont finalement pas trouvé de solution plus satisfaisante que celle qui existe déjà sous l'Ancien Régime. A peine y apportent-ils quelques modifications : « (…) après de longs débats très confus, [les députés] en reviennent aux principes de l'Ancien Régime, à peine modifiés par une démocratisation[254] de l'autorité administrative : le contentieux administratif reste confié à l'administration active »[255], sauf une compétence résiduelle confiée aux tribunaux de district.

C'est donc ici le transfert de la compétence du contentieux administratif à l'administration active qui va nous occuper.

S'il y a bien, une fois encore, confusion entre l'action et la juridiction administratives, il nous faut étudier au profit de qui.

---

[252] CHEVALLIER, op. cit., p. 65.

[253] Sans parler de conformisme, le Professeur Jean-Louis Mestre a, quant à la formation du droit administratif, « définitivement nuancer (…) l'importance de la rupture révolutionnaire » ; il met « aussi à bas l'idée d'une attache indissoluble entre droit de l'administration et justice retenue », WEIDENFELD, op ; cit., p. 10. MESTRE (Jean-Louis), *Un droit administratif à la fin de l'Ancien Régime. Le contentieux des communautés de Provence,* Paris, 1976.

[254] Il s'agit, à n'en pas douter, du nouveau mode de désignation des administrateurs locaux qui sont désormais élus.

[255] CHEVALLIER, op. cit., p. 65-66.

SECTION 1. LA LOI DU 22 DECEMBRE 1789 : UNE NOUVELLE DIVISION TERRITORIALE.

La loi du 22 décembre 1789 supprime les intendants et nomme, à leur place, des administrateurs de département. Il y a en effet, concernant le département, 36 administrateurs élus pour deux ans. Huit d'entre eux forment le directoire[256], organe exécutif collégial permanent ayant en charge l'administration active. Les autres administrateurs siègent au Conseil général de département (36-8 = 28), instance délibérante du département.

Au sein du district[257], il y également douze administrateurs élus dont quatre siègent également un directoire de district, et les autres, le Conseil.

Il y a donc un exécutif collégial et une instance qui délibère.

Dans ces deux administrations locales (le département et le district), se trouve un procureur également élu, dont la fonction est de requérir l'application de la loi et de suivre les affaires. On l'appelle Procureur général syndic quand il est placé auprès du département[258] et Procureur syndic quand il œuvre auprès du district.

Etant élu, ce procureur ne représente pas l'Etat (l'exécutif est collégial et assumé par les directoires). Il ne peut donc en aucun cas être considéré comme un successeur de l'intendant ou un prédécesseur du préfet de l'an VIII, qui eux, ont en charge l'administration active.

[256] CHEVALLIER, op. cit., p. 77 : Le directoire de département est « composé de huit membres et non cinq, comme semblent le penser C. Gabolde et C. Piernet, *Pluviôse, an VIII : les débuts du Conseil de préfecture,* R.A., 1950, p. 140 ».

[257] Un département se divise en six à neuf districts.

[258] « [Le] procureur général syndic, véritable cheville ouvrière de l'administration nouvelle (…) ne possède pas le pouvoir de décision ; son rôle consiste, par ses réquisitions, à présenter des affaires, et, le cas échéant, à en orienter le cours, mais il n'assume pas la charge de résoudre les problèmes posés par l'administration au moyen de décisions exécutoires. Dans les débats à caractère contentieux, son rôle s'identifiera très exactement à celui de nos actuels commissaires du Gouvernement ». GABOLDE, *Société des antiquaires..*, p. 330 à 342.

SECTION 2. 1790 : LA DEVOLUTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF AUX ADMINISTRATEURS LOCAUX[259].

§1. LA COMPETENCE DES DIRECTOIRES.

Ce sont principalement les directoires de département et de district qui recueillent les anciennes compétences des intendants. Mais il ne faut cependant pas négliger les quelques attributions contentieuses dévolues aux tribunaux judiciaires.

Pour plus de simplicité et de clarté, nous avons choisi de présenter les principales dispositions de la loi des 6-7 et 11 septembre 1790[260] concernant la connaissance du contentieux administratif, sous forme de tableau.

Matière/ compétence	**Directoire de district**	**Directoire de département**[261]	**Juges de district**[262] (c.a.d. les tribunaux judiciaires)
Contributions directes (problème	I. Il se prononce sur l'avis de la	II. Il se prononce en dernier ressort sur	

[259] « Jusqu'à l'avènement du Consulat l'action administrative et le jugement des affaires contentieuses sont remis aux mêmes organes. Le système établi par la loi des 6-7 et 11 septembre 1790 n'est plus remis en cause, malgré les insuffisances qu'à l'usage il manifeste. Sans doute, Defermon demande-t-il, au moment des débats sur la Constitution de l'an III, l'institution d'une Cour de cassation en matière administrative. Mais cette opinion novatrice est isolée, et le rapporteur Daunou, approuvé par la Convention, la combat fermement : « la Commission a pensé qu'il ne devait pas y avoir de pouvoir administratif indépendant du gouvernement ; c'est le gouvernement lui-même qui est la Cour de cassation en matière administrative ». Si une certaine évolution, pendant la Révolution, affecte apparemment la forme et la composition des organes chargés de trancher les litiges administratifs, les principes appliqués demeurent identiques -le contentieux suit l'administration, ce qui justifie la confusion de la juridiction administrative et de l'administration active ». CHEVALLIER, op. cit., p. 75-76.

[260] DUVERGIER, Tome 1, p.359 à 361.

[261] CHEVALLIER, op. cit., p. 77 : « Cependant les directoires de département avaient déjà reçu la mission de juger les requêtes de contribuables (loi des 30 juin - 2 juillet 1790) et le contentieux des élections départementales et municipales (instruction législative des 12-20 août 1790) ».« Plus tard, leur compétence s'étend à l'ensemble du contentieux électoral politique et judiciaire, à l'organisation des gardes nationales, au recrutement de l'armée, aux difficultés concernant les biens communaux ». CHEVALLIER, op. cit., p. 77.

[262] CHEVALLIER, op. cit., p. 77 : « Sans doute, les tribunaux judiciaires connaissent-ils une partie du contentieux administratif: le domaine et les contrats privés, la voirie, les eaux et forêts, les monnaies, les contributions indirectes et taxes assimilées, les droits de, douane, de timbre et d'enregistrement relèvent de leur juridiction ». « Aucune raison logique n'explique le maintien de la compétence judiciaire pour ces litiges (voir Esmein, *op. cit.,* p. 37). Il semble que les souvenirs de l'Ancien Régime, pendant lequel ces litiges étaient soumis aux tribunaux judiciaires –d'exception, aient été déterminants ».
« Les directoires de département et de district sont les seules autorités administratives à posséder la capacité de trancher des litiges administratifs ; les municipalités ont bien la mission de juger les contraventions de police mais elles statuent sous réserve d'appel aux tribunaux de district, ce qui montre qu'il s'agit d'un contentieux judiciaire. Les directoires sont essentiellement des organes administratifs actifs et leur fonction juridictionnelle est seulement considérée comme l'accessoire de leur fonction principale ». CHEVALLIER, op. cit., p. 77.

quant au taux de cotisation)	municipalité qui a fait la répartition	simple mémoire et sans forme de procédure	
Impôts indirects (actions civiles relatives à leur perception)			Oui en premier et dernier ressort
Travaux publics (problème d'interprétation ou d'exécution des clauses des marchés)	I. Il tente la conciliation	II. En cas de non conciliation, le directoire de département décide en dernier ressort.	
Demandes et contestations sur le règlement des **indemnités dues aux particuliers pour terrains pris ou fouillés**	I. Il tente la conciliation	II. Il intervient en cas de non conciliation	Il n'est pas compétent mais c'est le juge de paix qui a, préalablement à l'intervention des directoires, établi une estimation.
Particuliers contre entrepreneurs (et non contre l'administration)	Ce sont d'abord les municipalités qui tentent la conciliation Sinon, le directoire de district est compétent		
Grande voirie	La loi dit simplement que la compétence appartient aux « corps administratifs ».		
Police de la conservation (pour les grandes routes comme pour les chemins vicinaux)			Oui
Eaux et forêts (punition et réparation des délits)			Oui
Les autorisations de plaider		Attribution de l'intendant confiée au Directoire de département par le décret du 14 décembre 1789	

A la Révolution, les anciennes compétences des intendants sont donc partagées entre les directoires de districts et de département: ce dernier hérite alors principalement des contributions et des travaux publics. Mais, à cela, vont s'ajouter d'autres compétences.

§2. PROCEDURE SUIVIE DEVANT LE DIRECTOIRE DE DEPARTEMENT[263].

Tous les auteurs qui se sont penchés sur cette question, s'accordent à reconnaître que les directoires ne traitent pas différemment les affaires contentieuses des affaires administratives[264]. En d'autres termes, il n'existe pas, devant les directoires, de procédure spécifique destinée à régler les questions contentieuses portées devant eux[265]. Gabolde reconnaît cependant une particularité propre au contentieux fiscal qui, selon lui « jouit d'un traitement privilégié. Des registres à colonnes lui sont consacrés, qui indiquent qu'il est statué en séance publique. Les arrêtés sont signés de trois membres seulement ; plus particulièrement ceux qui s'occupent des deux bureaux chargés des contributions »[266]. Pour ce même auteur, la charge de travail qui se présente aux directoires ne peut « humainement émaner de cinq ou six personnes réunies en séance deux heures chaque jour de la semaine. Les séances étaient certainement consacrées à la discussion des affaires d'ordre politique et général, qui à cette époque suffisaient largement à occuper l'Assemblée. L'action des bureaux était donc prépondérante, c'étaient eux qui, selon la tradition des services de l'Intendance, préparaient et faisaient les décisions, du moins celles qui, comme en matière contentieuse, requéraient une particulière compétence ». Et il en conclut : « A cet égard la phrase de Roederer dans son rapport présenté quelques années plus tard sur la création des Conseils de préfecture est significative: « remettre le contentieux de l'administration à un Conseil de préfecture a paru nécessaire pour garantir aux personnes intéressées qu'elles ne seront pas jugées sur les rapports et avis des bureaux ». Il avait sous les yeux l'exemple des dix dernières années »[267].

---

[263] GABOLDE, « De la juridiction de l'intendant au Conseil de préfecture », p. 333-334. « Une des premières préoccupations du directoire du département fut d'organiser ses bureaux. On voit ici réapparaître la trace profonde laissée par l'administration de l'Intendance. Un secrétaire en chef était placé à la tête des bureaux, assisté de divisionnaires (rédacteurs) et de commis expéditionnaires qui se partageaient les différents secteurs de l'administration: impôts, travaux publics, domaines, municipalités et assistance. On doit noter une innovation importante, découlant du caractère collégial de la nouvelle administration: chaque membre du Directoire fut plus particulièrement chargé de certaines catégories d'affaires. Le système est très analogue à celui qui fonctionne de nos jours dans certaines communes importantes, où on voit un adjoint aux travaux publics, un adjoint à l'assistance, etc. ... en collaboration directe avec les chefs des bureaux correspondants.
Les méthodes de travail sont assez particulières ; le directoire, organisme collégial, ne peut valablement agir que lorsqu'il est en séance. Il se réunit, au début, trois jours par semaine, puis débordé par le flot des affaires et écrasé sous la multiplicité de ses attributions, il dut siéger tous les jours. A dix heures du matin on sonnait la cloche pour que les employés de bureaux puissent venir présenter les actes et la correspondance à la signature collective du Directoire. De onze heures à une ou deux heures de l'après-midi, suivant la quantité des affaires, on s'occupait des rapports et des affaires générales ».

[264] Ainsi en va-t-il du directoire du département des Bouches du Rhône, étudié par Mme Solange Ségala. SEGALA (Solange), *L'activité contentieuse de l'administration départementale des Bouches-du-Rhône entre 1790 et 1792,* article et *L'activité des autorités administratives départementales des Bouches-du-Rhône de 1790 à 1792,* Thèse publiée, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1997,425 pages.

[265] En outre, Mme Segala qui a étudié le cas particulier des Bouches-du-Rhône conclut qu'en matière contentieuse, les arrêts du directoire départemental souffrent d'un grave défaut : leur insuffisante motivation. Pourtant Mme Ségala nous assure que ces motivations existent bel et bien : cependant, pour les trouver, il faut se référer aux registres des directoires de district car ce sont ces administrations qui préparaient les décisions contentieuses du département. Ce dernier se contentait donc d'en reprendre un court résumé. SEGALA, op. cit., p. 386.

[266] GABOLDE, « De la juridiction de l'intendant au Conseil de préfecture », p. 333-334.

[267] GABOLDE, « De la juridiction de l'intendant au Conseil de préfecture », p. 333-334.

§3. UNE POSSIBLE REFORMATION PAR LES AUTORITES SUPERIEURES.

S'agissant des décisions des directoires de département et de district, le roi « en Conseil d'Etat » [peut] annuler leurs décisions contentieuses, comme il [annule] leurs décisions administratives »[268].

Selon Chevallier, la raison en est simple. Tout d'abord, aucun formalisme ne distingue les deux domaines d'intervention des directoires. Or, c'est justement parce que le roi et les ministres peuvent annuler et reformer les actes administratifs pris par ces organes, que cette même faculté finit également par s'imposer concernant leurs décisions contentieuses, rien ne distinguant celles-ci de celles-là. C'est donc en vertu du principe hiérarchique que les décisions contentieuses, tout comme celles qui ne sont que purement administratives, peuvent être réformées par les autorités administratives supérieures[269].

Et Chevallier poursuit en expliquant que « la juridiction administrative supérieure, supprimée à cause de la disparition du Conseil du roi, se reconstitue ainsi peu à peu, et des textes viennent assurer son fondement »[270].

---

[268] AUBY et DRAGO, op.cit., p.187.

[269] « *La confusion des fonctions* est le signe marquant des institutions administratives révolutionnaires. Si l'action, la délibération et la juridiction ne sont pas toujours réunies, car en 1790, le Conseil de département est distinct du directoire de département, les fonctions juridictionnelle et exécutive sont confiées aux mêmes organes. Le contentieux est absorbé dans la hiérarchie administrative, et les administrateurs agissent et jugent tout à la fois ». CHEVALLIER, op. cit., p. 80-81.

[270] « Reprenant le principe déjà posé dans l'instruction législative des 12-20 août 1790, la loi des 7-14 octobre 1790 affirme que " les réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs seront portées au roi " et la loi des 15-27 mars 1791 (article 32) prévoit l'annulation par le roi des arrêtés des directoires de département. D'individuelle la juridiction administrative supérieure devient collective, lorsque la loi des 27 avril-25 mai 1791 institue un Conseil d'Etat, composé du roi et des ministres, et lui donne les compétences contentieuses exercées antérieurement par le roi : l'article 17-2° lui attribue le pouvoir d'annulation des actes administratifs irréguliers, et surtout l'article 17-l° lui confère pouvoir de juridiction sur les questions relevant déjà des administrateurs locaux et sur " toutes les autres parties de l'administration générale ", ce qui est considérable; désormais, en plus du contrôle sur les décisions contentieuses des directoires, un peu analogue à un contrôle de cassation, le Conseil d'Etat reçoit une compétence en premier et dernier ressort: il est le tribunal administratif de droit commun pour tout ce qui n'est pas donné aux administrations locales.
Le même principe s'applique donc à l'échelon central et à l'échelon local ; dans les deux cas, des corps administratifs chargés de l'administration active sont investis du pouvoir de trancher les difficultés contentieuses pouvant naître de cette action. Cependant, la juridiction administrative supérieure est d'abord exercée par le roi seul, avant que la compétence donnée du Conseil d'Etat ne réintroduise les exigences de démocratie et de pluralité. Mais surtout, alors que la compétence donnée aux directoires est une compétence d'attribution, celle qui est donnée au roi, puis au Conseil d'Etat, est générale, et d'essence hiérarchique. (L'Assemblée elle-même s'est réservé une certaine compétence contentieuse, notamment en ce qui concerne la révision des aliénations du domaine, la liquidation des dettes de l'Etat et le règlement de la comptabilité publique) ». CHEVALLIER, op. cit., p. 79.

SECTION 3. 1793 : LES CONSEQUENCES DE LA CRISE FEDERALISTE SUR L'ADMINISTRATION LOCALE ET LA CONNAISSANCE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

L'Assemblée législative et la Convention[271] vont modifier la structure établie par la Constituante « dans le sens d'une atomisation des compétences, compensée sous la Convention, par une tutelle étroite du pouvoir central »[272]. Les directoires sont affaiblis au profit, d'abord des représentants en mission (décret du 9 mars 1793), puis des comités de surveillance révolutionnaire (décret du 21 mars 1793), qui cumulent des attributions purement administratives et des attributions contentieuses.

En 1793, survient la crise fédéraliste. Les départements concluent entre eux des ententes en réaction contre le pouvoir central.

La Convention réagit donc et prend des mesures contre les départements[273] en adoptant la loi montagnarde du 14 Frimaire an II (4 décembre 1793).

Cette dernière introduit un semblant d'ordre en diminuant les pouvoirs des administrations de département[274] transmis pour l'essentiel aux directoires de district, aux municipalités et aux Comités de surveillance révolutionnaire. La tutelle des Comités de salut public et de surveillance s'exerce sur toutes les décisions prises. On juge le contentieux administratif indissociable de l'action révolutionnaire. Cette loi supprime les procureurs généraux syndics, les conseils de département et réduit les attributions de l'exécutif départemental : les directoires de département voient donc leurs compétences réduites aux travaux publics et à la répartition des contributions (ce qui fait dire à Sautel que cela les ramène aux pouvoirs des Assemblées provinciales de 1787). On peut penser que le contentieux, sur ces deux matières tout du moins, a du rester de la compétence du directoire départemental.

---

[271] « La confusion des pouvoirs introduite par la Convention, modifie profondément les institutions existantes, sans changer le principe du rattachement du contentieux administratif à l'administration active. La suppression du Conseil d'Etat, à la chute de la royauté, amène d'abord la Convention à instituer un Conseil exécutif provisoire, formé des ministres. Ce Conseil recueille les attributions de l'ancien Conseil d'Etat, et, en particulier, le pouvoir de contrôle sur les décisions des administrations locales (décret 8 nivôse an III). Mais bientôt, il n'a plus qu'une apparence de pouvoir : il est étroitement subordonné au Comité de salut public, lui-même issu de la Convention qui devient, en apparence, le " tribunal administratif suprême ". En fait, le Comité de salut public est l'organe essentiel. Le décret des 12-13 germinal an II remplace les ministres par douze commissions et donne à la " Commission des administrations civiles, police et tribunaux », les dernières attributions juridictionnelles du Conseil exécutif. Les Comités de la Convention prennent, en réalité, la place du roi et des ministres et réunissent entre leurs mains tous les pouvoirs et en particulier celui de statuer sur le contentieux administratif ». Chevallier explique ce terme de « en apparence » de la façon suivante : « Bien que parfois la Convention se saisisse elle-même du jugement de certains conflits (Raïssac, *op. cit.,* p. 50), il nous semble que le véritable pouvoir, et donc la véritable juridiction, c'est le Comité de salut public ». CHEVALLIER, op. cit., p. 79-80.

[272] CHEVALLIER, op. cit., p. 78.

[273] C'est ce contexte qui explique notamment que les membres des administrations locales sont toujours élus à deux degrés (ainsi, tant dans le projet de constitution girondine que dans la Constitution montagnarde de juin 1793), alors que l'on parle beaucoup du suffrage universel.

[274] MIRKINE-GUETZEVITEH. (L.J., op. cit., p. 66) pense même qu'elles sont supprimées. Contra SERRIGNY, op. cit., t. 1, p. 482.

Cette diminution des pouvoirs des directoires de département vont profiter aux directoires de district. Désormais, il s'établit une liaison directe entre le district et le Gouvernement central, sans passer par le département.

On note que le Procureur syndic du district est supprimé et remplacé par un « agent national », aux fonctions quelque peu différentes puisque ce dernier n'est plus « un représentant des électeurs ou un défenseur des intérêts locaux (…) mais bien un agent du pouvoir central, de la nation incarnée dans le gouvernement révolutionnaire qui le nomme et le dirige »[275].

On peut donc penser que, du fait de cette loi du 14 frimaire an II, une partie du contentieux administratif jusque là dévolu au directoire de département, va être porté à la connaissance du directoire de district, excepté sur ce qui reste de la compétence de l'exécutif départemental à savoir la répartition des contributions et les travaux publics.

SECTION 4. EVOLUTION : APRES LE 9 THERMIDOR (27 JUILLET 1794), RETOUR A LA SITUATION DE 1792.

Après le 9 thermidor[276], les administrations départementales sont progressivement restaurées dans leurs attributions de 1792. Elles contrôlent à nouveau le district et la commune. L'administration de district est donc, à compter d'avril 1795, à nouveau subordonnée au département[277].

SECTION 5. LA CONSTITUTION DU 5 FRUCTIDOR AN III (22 AOUT 1795).

Sous le Directoire, le district est supprimé. Les pouvoirs jusqu'alors dévolus aux directoires de districts échouent alors dans les mains des exécutifs départementaux. Or, en l'an III, l'administration départementale se compose d'un directoire de cinq membres seulement, élus au second degré par l'assemblée électorale de département mais cette fois pour cinq ans. Il s'agit désormais, non plus des directoires de département mais des « administrations centrales » de département[278], lesquelles, sont « à l'origine immédiate des Conseils de préfecture ». D'ailleurs, cette parenté va plus loin puisque, selon Auby et Drago,

[275] SAUTEL (Gérard), *Histoire des institutions publiques depuis la révolution française*, Sixième édition, p.125.
[276] 27 juillet 1794.
[277] Les conseils de départements restent supprimés.
[278] Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795), Article174 : « Il y a dans chaque département une administration centrale, et dans chaque canton une administration municipale au moins ».

« dans de très nombreux cas, les membres des administrations centrales de département ont d'ailleurs été les membres des premiers Conseils de préfecture »[279].

Il n'y a donc qu'un exécutif collégial et pas d'assemblée délibérante (en cela, la solution de l'an II est généralisée). Ces départements ont des pouvoirs importants, à la différence des solutions adoptées sous la Convention (c'est à dire de la loi de l'an II).

A côté des corps administratifs locaux (administration départementale et municipale), se trouvent placés des agents du pouvoir exécutif, les commissaires du Directoire que ce dernier nomme et révoque. Ces commissaires, qui surveillent et requièrent l'exécution des lois, ont de larges pouvoirs de contrôle et de surveillance. Ils participent même, en pratique, à l'administration locale ; ils signent notamment avec les administrateurs les délibérations de ces derniers. En définitive, ils ressemblent bien plus aux agents de l'an II qu'aux procureurs de 1789-1790.

Cette nouvelle Constitution aggrave la confusion des fonctions. En effet, Il faut distinguer trois fonctions : l'action, la délibération et la juridiction. Or, en 1790, et « contrairement à ce que prétend Jacquelin[280], les fonctions active et délibérative sont relativement séparées, du fait de l'existence de deux sections distinctes au sein des administrations locales » [281]. En effet, en 1790, il existe d'une part, le directoire de département, qui cumule l'action et la juridiction, et, d'autre part, le Conseil de département (à qui appartient la délibération). A l'inverse, « la Constitution de l'an III revient au système de l'Assemblée constituante, sous réserve de quelques modifications qui n'en altèrent pas les principes. Elle supprime les districts et divise la France en départements, cantons et communes, ayant à leur tête un organe collectif élu.(…) Ces corps réunissent la délibération, l'action et la juridiction, ce qui aggrave la confusion des fonctions par rapport à 1790 »[282].

Comme en 1790, la réformation des décisions contentieuses locales par les autorités administratives actives supérieures reste possible. Ainsi, « la Constitution du 5 fructidor an III confie l'exercice de la juridiction administrative au Directoire et aux ministres, qui deviennent individuellement dépositaires de l'autorité administrative. Les ministres peuvent annuler, sous réserve de l'approbation du Directoire, les actes des administrations de département "contraires aux lois et aux ordres des autorités supérieures", et statuent sur les réclamations soulevées par leurs propres actes. Leur compétence s'étend à l'ensemble des attributions que le Corps législatif s'était réservées, sauf au jugement des comptes »[283].

[279] AUBY et DRAGO, *Le contentieux administratif*, ch III: " Les tribunaux administratifs " p. 187
[280] JACQUELIN, Thèse, p. 118
[281] CHEVALLIER, op. cit., p. 76-77. En effet, en 1790, il existe d'une part, le directoires de département (qui cumule l'action et la juridiction) et, d'autre part, le Conseil de département (à qui appartient la délibération).
[282] CHEVALLIER, op. cit., p. 78.
[283] CHEVALLIER, op. cit., p. 80.

SECTION 6. CONCLUSION.

§1. LE DIRECTOIRE S'AVERE EXERCER, EN REALITE, UNE VERITABLE JURIDICTION ADMINISTRATIVE.

« Le directoire parait avoir joui de très larges pouvoirs sur le plan local, qui faisait de lui un véritable juge de droit commun en matière administrative. Il tranchait toutes sortes de difficultés, sans qu'il soit possible de se rendre compte même à la lecture de la décision (qui presque toujours est privée de ses pièces à l'appui), s'il s'agit d'une affaire contentieuse ou d'une affaire administrative »[284].

§2. CES DIRECTOIRES DE DEPARTEMENT PREFIGURENT, A LEUR TOUR, LES CONSEILS DE PREFECTURE[285].

En effet, la loi des 7-11 septembre 1790 définit les compétences contentieuses des directoires de district et de département. Ces compétences sont ultérieurement accrues par des textes spéciaux, avant d'être dévolues aux Conseils de préfecture. Il s'agit du contentieux des affaires électorales, de celui des biens nationaux[286] et des bois communaux ainsi que des contraventions de grande voirie. Examinons brièvement ces compétences.

Selon Gabolde, la notion de contentieux électoral était inconnue sous la juridiction de l'intendant[287], mais figure en pluviôse an VIII dans les attributions du Conseil de préfecture. Il pense que ce rôle date du temps où les assemblées locales élues n'étant pas encore constituées. Dans l'attente, le Roi nomme par décret de la Constituante de 1790 (Gabolde parle du cas précis du Calvados), des commissaires « pour la formation du département (...) ainsi que pour la décision de toutes les difficultés qui pourraient y être relatives ». Or, « leur rôle fut essentiellement de résoudre les innombrables difficultés d'ordre électoral qui se

[284] GABOLDE, op. cit., p. 337.

[285] « Que l'on relise les attributions des intendants et l'on verra que rarement parenté fut plus évidente: les directoires de département et les conseils de préfecture ne connaissent que des contributions directes mais l'importance des impôts indirects s'est amenuisée ; comme les intendants, ils se prononcent sur les difficultés survenues entre l'administration et les entrepreneurs de travaux publics sur l'interprétation et l'exécution des clauses de leurs marchés et pour le règlement des indemnités dues aux particuliers à raison de terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins et ouvrages publics ; pour des raisons politiques c'est l'intendant qui tranchait les litiges survenus à l'occasion de la confiscation des biens des religionnaires fugitifs et tout naturellement, il va appartenir aux directoires de départements et aux conseils de préfecture de connaître le contentieux de la vente des domaines nationaux ». CLERE (Jean-Jacques).

[286] Confié en l'an III à l'Administration centrale du Département.

[287] Pour Yver, cependant, au XVIII^{ème}s, les intendants de Normandie étaient aptes à régler les différents nés des élections. Il rapporte cependant que les intendants se trouvaient là en concurrence avec les gouverneurs.

présentèrent pour la désignation des assemblées du département et des districts »[288]. Ils statuaient sur la validité des élactions aux assemblées locales. Une fois les assemblées constituées, les commissaires extraordinaires dont la tâche était achevée, leurs transferèrent ces pouvoirs et, notamment, au Conseil général de département.

« Quant au conseil général lui-même, les dispositions expresses de la loi du 12 décembre 1789 prévoyaient qu'il procédait (…) à la vérification des pouvoirs de ses membres »[289].

Le contentieux des ventes des biens nationaux est une compétence introduite par les lois du 1er fructidor an III (18 août 1795) et 29 vendémiaire an IV (21 octobre 1795).

La loi du 10 juin 1793 ajoute à cela les contestations relatives aux biens communaux

Enfin, s'ajoute les contraventions de grande voirie.

§3. DES JUGES D'UNE COMPETENCE DISCUTABLE.

Chevallier estime qu'outre un manque d'impartialité[290], les décisions contentieuses ainsi rendues, le sont par des administrateurs-juges qui s'avèrent être incompétents. Il parle clairement de « l'incompétence de ces juges » et il s'en explique par le fait que ce sont des hommes politiques, administrateurs locaux élus.

§4. UNE REGRESSION PAR RAPPORT A L'ANCIEN REGIME.

Si certains auteurs parlent effectivement d'une régression par rapport à la période pré-révolutionnaire, c'est parce que désormais la confusion entre juridiction et action administratives est plus flagrante que jamais[291]. En effet, directoires et administrations centrales durèrent dix ans et furent, comme l'intendant chargés à la fois d'administrer et de juger[292]. De cette confusion, Chevallier conclut, quant au règlement du contentieux administratif, que sa connaissance par l'Administration est source d'abus. En effet, il relève que « comme statuer sur le contentieux suffit à attribuer la qualité de juge, l'administration

[288] GABOLDE, op. cit., p. 332.

[289] GABOLDE, « De la juridiction de l'intendant au Conseil de préfecture », p. 339-340.

[290] L'administration se retrouvant juge et partie…

[291] « Si donc, de 1790 jusqu'au Consulat, les institutions subissent de nombreux changements et parfois de profonds bouleversements, un principe demeure toujours identique : c'est à l'administration active qu'est remis le contentieux administratif. Jamais on n'entrevoit une quelconque amorce de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active. Sur ce point, la Révolution est en retrait par rapport à l'Ancien Régime ». CHEVALLIER, op. cit., p. 80. « Jusqu'en 1799, la séparation de la juridiction administrative et de l'administration active reste inconnue en fait comme en droit » CHEVALLIER, op. cit., p. 85.

[292] Au moins, « l'Ancien Régime avait[-t-il] connu des juridictions administratives relativement indépendantes, et des règles de forme distinguaient au sein même du Conseil d'Etat, les affaires contentieuses des autres. La Révolution supprime tout cela. Les litiges contentieux sont tranchés de la même manière que les questions purement administratives; et surtout, alors que sous l'Ancien Régime, malgré une grande évolution, la juridiction administrative restait relativement morcelée et assez souvent déléguée, sous la Révolution, elle prend une allure plus simple, plus centralisée et plus « administrative » (…). Le principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active reste à inventer », CHEVALLIER, op. cit., p. 84.

active devient, en même temps qu'administration, juridiction, mais juridiction étrange, ni impartiale, ni solennelle. En la faisant juge et partie, on lui accorde en fait le droit, si elle y trouve intérêt, de violer la légalité au profit de l'opportunité administrative »[293].

Aucune formalité ne permet donc de distinguer les décisions purement administratives des décisions contentieuses[294]. En conséquence, comme sous l'Ancien Régime, il n'est pas réellement possible de parler de juridiction administrative pendant la Révolution, sauf à en accepter une définition purement matérielle. De même, la notion de contentieux administratif est également « matérielle et désigne l'ensemble des litiges pouvant naître de l'activité des administrations publiques »[295]**.** Pour autant, doit-on déduire de tout ce qui précède qu'il n'existe aucune juridiction administrative pendant l'époque révolutionnaire ? Il semble bien que non et qu'il faut bien plutôt se rappeler de ce que nous avons déjà dit à propos de l'Ancien Régime. Certes, cette époque, pas plus que la précédente ne connaît de juridiction administrative au sens actuel[296] de ce terme (à savoir, un « organe indépendant et procédant selon des formes déterminées » [297]) mais, « sous la Révolution, comme sous l'Ancien Régime, la juridiction administrative se définit d'un point de vue purement matériel, comme l'organe, distinct des tribunaux judiciaires, chargé de statuer sur le contentieux administratif. En ce sens, la juridiction administrative existe bien sous la Révolution, puisque l'administration active est investie de cette mission »[298].

Pendant l'ensemble de la période révolutionnaire, l'action et la juridiction restent donc confondues. Les différentes assemblées qui se succèdent ne modifient en rien cette confusion des fonctions. « Elles conservent le principe du rattachement du contentieux administratif à l'administration »[299]. Il faut donc attendre l'an VIII pour qu'une évolution commence à se dessiner.

[293] CHEVALLIER, op. cit., p. 85.
[294] Excepté, peut-être, en matière fiscale selon Chevallier.
[295] CHEVALLIER, op. cit., p. 82.
[296] Les critères organiques et formels de cette définition ne s'imposent que vers la fin du dix-neuvième siècle.
[297] CHEVALLIER, op. cit., p. 82-83.
[298] CHEVALLIER, op. cit., p. 82-83.
[299] BRUN JANSEM (Françoise), op. cit., p.8.

TITRE II: UNE TENTATIVE DE SEPARATION DE L'ACTION ET DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVES : LA CREATION DES CONSEILS DE PREFECTURE.

Lorsque, en l'an VIII, le législateur crée les Conseils de préfecture, il semble enfin consacrer la séparation de l'action et de la juridiction administratives. Mais qu'en est-il réellement ?

> « Si j'ai placé auprès des préfets un conseil pour le contentieux, c'est afin de me conformer à ce principe qui veut que l'administration soit le fait d'un seul et que la décision des objets litigieux soit le fait de plusieurs ». Déclaration de Napoléon du 7 juin 1805, au Corps législatif du royaume d'Italie[300].

[300] Voir C. DURAND, *Le fonctionnement du Conseil d'Etat napoléonien*, 1954, p. 232, note 193 ; voir aussi MACAREL, Cours de droit administratif professé à la Faculté de Droit de Paris, 1844-1846, t. 2, p. 700.

CHAPITRE 1. LES ENJEUX DE NOTRE ETUDE ET LES PRINCIPALES QUESTIONS SOULEVEES PAR L'INSTITUTION DES CONSEILS DE PREFECTURE.

> « C'est la Révolution de 1789 qui (…) a fait faire [à l'administration] d'abord un pas considérable, en la séparant de l'autorité judiciaire, en lui assurant l'indépendance et en lui donnant une hiérarchie particulière et symétrique. Toutefois, l'organisation créée par la loi du 22.12.1789 avait un grave défaut. Elle institua partout des autorités collectives. " Il en résulta, dit Vivien, que l'autorité locale se trouva sans vigueur, le pouvoir central sans influence, les intérêts publics et privés sans garantie et la nouvelle administration, si bien réglée dans une ordonnance théorique, si savante dans ses combinaisons, se déroba au pouvoir public quand il eut besoin de son concours " (*Etudes administratives, t. 1er, p. 64*).
>
> Le premier consul fit disparaître cette organisation en substituant, par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), les préfets aux directoires de départements. " Administrer, dit alors le conseiller d'Etat Roederer dans son rapport, est le fait d'un seul homme, et juger le fait de plusieurs »[301].

Le travail mené dans les développements à venir doit nous permettre de répondre à plusieurs questions. Dans ce chapitre, il s'agit d'en formuler les intitulés et d'en définir les enjeux.

Si de nombreuses questions ne trouveront de réponse précise qu'au terme de cette étude, autrement dit dans la conclusion finale de cette thèse, il en est d'autres pour lesquelles nous nous permettons, d'apporter dores et déjà divers éléments de réponses et, notamment celles dégagées par la doctrine. Ainsi, en est-il de la première qui tend à s'interroger sur les motivations qui ont conduit à la création des Conseils de préfecture.

Mais la confrontation à la réalité pratique -et, par conséquent, la question consistant à savoir si la réalité a bien répondu aux attentes du législateur (et donc si l'institution a bien remplie la fonction qui lui était assignée)- ne pourra trouver de réponse qu'au terme de cette étude.

Les intendants ou « commissaires départis en la généralité » puis, à leur suite, les directoires, ont détenu les compétences qui furent confiées par Napoléon, dans la loi du 28 Pluviôse an VIII, aux Conseils de préfecture.

Se pose dès lors la question de savoir pourquoi ces Conseils ont été institués et quels reproches étaient alors formulés à l'encontre des institutions précédentes.

[301] BLOCK, *Dictionnaire de l'administration, 1877,* au mot " Administration " p. 21 et suiv.

SECTION 1. LES MOTIVATIONS DU LEGISLATEUR DE L'AN VIII[302].

Pourquoi les Conseils de préfecture ont-ils été institués ? Quels changements la création de cette nouvelle institution apporte-t-elle par rapport au système qui prévalait antérieurement ? C'est à ces questions qu'il nous faut maintenant tenter de répondre.

§1 : LES JUSTIFICATIONS DE L'INSTITUTION DES CONSEILS DE PREFECTURE.

La première démarche consiste à déterminer la volonté du législateur. Or, pour cela, il faut tout d'abord se référer au discours de Roederer[303], discours par lequel cet orateur présente le projet de la loi du 28 Pluviôse an VIII au Conseil d'Etat et dans lequel il explique les motivations et les objectifs de la reforme. Nombre de ces motivations s'inspirent des expériences passées et prétendent remédier à leurs imperfections.

A) La collégialité, meilleure garantie d'impartialité.

Selon Roederer, le projet distingue trois fonctions au sein de l'administration locale et désire que ces trois « services » soient séparés. Il s'agit, en premier lieu, de « l'administration proprement dite, (…) [puis, des] jugements qui se rendent d'office en matière de contributions, et qui consistent dans les différentes répartitions qui se font entre les masses et les individus [et, troisièmement] (…) [du] jugement du contentieux dans toutes les parties de

[302] Selon le baron Pasquier, la création des Conseils de préfecture (comme celle du Conseil d'Etat) a répondu à la nécessité d' « établir un régulateur au centre de l'administration » : « Vous avez un pouvoir judiciaire. Il existe un pouvoir administratif. Le premier a un régulateur suprême, indépendant, inamovible; l'autre doit avoir aussi un régulateur, mais placé sous l'autorité du Roi, auquel l'administration générale doit toujours appartenir. Ainsi le veut le principe de la division des pouvoirs; principe qui a fait faire de si grands pas aux gouvernements modernes, principe dont la méconnaissance a été plus d'une fois funeste à l'ancien gouvernement, qui se vit si souvent placé dans les plus cruels embarras par l'impolitique confusion du pouvoir judiciaire, du pouvoir administratif, et même du pouvoir militaire, par l'usurpation perpétuelle que l'un de ces pouvoirs faisait sur l'autre.
L'Assemblée Constituante conçut l'idée de cette utile séparation. Elle essaya d'en tracer les limites; on lui doit ce signalé service, mais elle laissa son ouvrage incomplet. L'administration créée par elle fut sans doute indépendante: elle le fut à l'excès, car elle fut indépendante du monarque lui-même. Dès lors elle devint envahissante; les administrateurs furent crées juges de leurs propres actes; il y eut bien un recours possible aux ministres; mais ce recours fut facilement éludé et comme perdu dans les immenses détails d'un ministère. Ainsi ces administrations provinciales devinrent bientôt despotiques. Des abus furent signalés reconnus, et la tendance de l'opinion vers un meilleur ordre de choses donna l'idée de l'établissement des Conseils de préfecture et du Conseil d'Etat. Dès lors tout fut à sa place, tout fut régularisé; la création du Conseil d'Etat ne fut donc point le résultat de la fantaisie d'un homme, ni même de son amour du pouvoir absolu; mais celui des plus sages méditations d'hommes d'Etat consommés, qui reconnurent la nécessité d'établir un régulateur au centre de l'administration ». MACAREL, op. cit., p. 381-382.
[303] Discours reproduit en annexe ; *Le Moniteur Universel*, 1800, n°22, p. 553-554.

l'administration »[304]. Or, cette troisième fonction qui nous intéresse au premier chef, est remise à un Conseil de préfecture. L'orateur explique alors que l'attribution de ces fonctions a été déterminée par l'application de deux principes : « administrer doit être le fait d'un seul homme ; et juger, le fait de plusieurs »[305]. Ainsi, le contentieux administratif est confié aux soins d'une collégialité. Il s'agit du Conseil de préfecture. On constate là, la différence avec ce qui se passait antérieurement, sous l'Ancien Régime, époque où le contentieux était remis à la décision d'un seul homme, l'intendant. Mais ce nouveau système prétend également corriger les erreurs commises pendant la période révolutionnaire où la loi du 22 décembre 1789 attribuait les deux compétences (action et juridiction administrative) à une seule autorité collégiale, le directoire de département. Or, dans ce cas précis, la collégialité présentait de graves inconvénients pour l'activité administrative elle-même[306]. En effet, Roederer considère qu'administrer consiste principalement à donner des ordres. Il estime que cette charge ne nécessite qu'une seule personne mais une personne qui soit respectée et écoutée : or, les Directoires de Département de l'époque révolutionnaire étaient collégiaux et le pouvoir s'en trouvait en quelque sorte comme « dilué »[307]. Par contre « juger doit être le fait de plusieurs » : là, la collégialité est donc nécessaire[308]. La loi du 28 pluviôse an VIII a pour vocation de mettre fin à cette confusion des fonctions : il y a bien une différence de nature entre la fonction d'administrer et celle de juger (le contentieux administratif), différence qui doit se manifester concrètement[309].

---

[304] *La Gazette Nationale ou Le Moniteur Universel*, 1800, p.553-554, « Conseil d'Etat, Discours sur les motifs du projet de loi concernant la division du territoire, et l'administration, prononcé au corps législatif dans la séance du 18 pluviôse, par le citoyen Roederer, l'un des orateurs du gouvernement. sujet: la division territoriale ».

[305] *La Gazette Nationale ou Le Moniteur Universel*, 1800, p.553-554, « Conseil d'Etat, Discours sur les motifs du projet de loi concernant la division du territoire, et l'administration, prononcé au corps législatif dans la séance du 18 pluviôse, par le citoyen Roederer, l'un des orateurs du gouvernement. sujet: la division territoriale ».

[306] Notamment concernant l'administration active (plus vraiment de pouvoirs..)

[307] C'est là notamment l'opinion de Vivien, *Etudes administratives*, T. 1er , p. 64, (et que partage Maurice Block) : « (...) C'est la Révolution de 1789 qui (…) a fait faire [à l'administration] d'abord un pas considérable, en la séparant de l'autorité judiciaire, en lui assurant l'indépendance et en lui donnant une hiérarchie particulière et symétrique. Toutefois, l'organisation créée par la loi du 22.12.1789 avait un grave défaut. Elle institua partout des autorités collectives. " Il en résulta, dit Vivien, que l'autorité locale se trouva sans vigueur, le pouvoir central sans influence, les intérêts publics et privés sans garantie et la nouvelle administration, si bien réglée dans une ordonnance théorique, si savante dans ses combinaisons, se déroba au pouvoir public quand il eut besoin de son concours ».

[308] Il existe un proverbe qui dit que juger à plusieurs évite les parti pris…

[309] Constatant que « l'administration locale mise en place par la loi du 28 pluviôse de l'an VIII est encore intacte plus de cent cinquante ans après » et voulant résoudre le mystère de cette longévité, Gabolde écrit:
« C'est sans doute qu'elle reposa à l'origine sur un pouvoir fort qui lui permit de faire de bons débuts; c'est aussi parce que le système tout entier reposait sur des principes sains et solides qui correspondaient aux besoins de l'époque. (…) Le (…) projet de loi [rapporté par Roederer] devant le corps législatif (…) contenait une innovation importante: la création d'un organisme spécial chargé de juger le contentieux administratif. Jusqu'alors ce choix avait été laissé aux administrateurs eux-mêmes. On vient de voir que déjà depuis plus d'un siècle l'intendant jugeait lui-même les réclamations fiscales, les contraventions de grande voirie et les litiges relatifs aux grands travaux publics et à l'expropriation. Le contentieux administratif n'est pas né, comme on le croit trop souvent, avec le régime impérial. Il existait déjà sous Colbert. Il était né avec l'administration bureaucratique elle-même dont les origines remontent au 17°s. La tradition ainsi instituée était très forte et le Conseil de préfecture ne se dégagea pas d'elle. Bien qu'à l'origine il est été dans l'intention du législateur d'en faire un tribunal administratif, on constate que les conseillers de préfecture font partie de l'administration active. En fait, sinon en droit, le Conseil de préfecture succédait au directoire du département. Et le contentieux n'apparut que comme une attribution parmi d'autres, qui tendit à devenir mineure. Le Conseil de préfecture du

D'ailleurs, dans ce même discours, Roederer insiste encore, un peu plus loin, sur cette nécessaire collégialité, lorsqu'il aborde la question du jugement du contentieux. Il explique que l'institution des Conseils de préfecture répond à la volonté de « donner tout à la fois à l'intérêt particulier et à l'intérêt public la sûreté qu'on ne peut guerre attendre d'un jugement porté par un seul homme : car cet administrateur qui balance avec impartialité des intérêts collectifs, peut se trouver prévenu et passionné quand il s'agit de l'intérêt d'un particulier, et être sollicité par ses affections ou ses haines personnelles à trahir l'intérêt public ou à blesser les droits particuliers »[310]. La collégialité, véritable handicap lorsqu'il s'agit d'administrer, s'avère donc être un atout majeur et, une garantie contre la partialité, quand il s'agit de juger.

Si la pluralité de « juges » permet de prévenir la malhonnêteté d'un seul, pour autant pourrait-on s'accommoder du jugement de plusieurs administrateurs actifs ? Autrement dit, le système de l'administrateur-juge qui prévalait jusqu'alors, pourrait-il perdurer et juger impartialement s'il s'agissait d'une collégialité d'administrateurs-juges ? La question ne s'est pas réellement posée et d'aucuns considèrent que la création du Conseil de préfecture met bel et bien fin à ce système de l'administrateur-juge[311].

Ainsi en est-il de Macarel. En effet, si ce dernier pense que la création du Conseil de préfecture est la garantie d'un jugement rendu en toute impartialité et de façon équitable, - c'est à dire sans parti pris exagéré pour l'intérêt général, au mépris de l'intérêt privé-, c'est parce qu'il estime que le Conseil de préfecture n'est pas partie au litige et est donc impartial. La création du Conseil de préfecture mettrait donc fin au système de l'administrateur juge ; système dans lequel l'administration, partie au litige, en règle ensuite le contentieux. Aussi, écrit-il : « J'ai signalé les abus auxquels [la création du Conseil de préfecture] a porté remède. Les Conseils de préfecture, véritables juges de première instance en administration, n'ayant point participé aux actes qui font naître les litiges, sont nécessairement dégagés des préventions qu'ils auraient pu en recevoir. Leur institution présente donc ainsi, au grand avantage de la justice administrative, un intermédiaire désintéressé entre l'administration et les administrés, une autorité qui, composée de plusieurs membres, examine, discute et délibère sans passion; elle est enfin, pour l'intérêt privé, une garantie contre l'exagération possible de l'intérêt général »[312]. Or, le Conseil de préfecture est-il bien cet intermédiaire désintéressé dont parle ici Macarel ? Il existe une ambiguïté, en effet, et nous aurons l'occasion d'y revenir, non seulement le préfet peut assister aux séances du Conseil de préfecture car il en est le président et y a voix prépondérante, mais, encore, les conseillers de préfecture sont placés sous l'autorité de ce même préfet. Ce dernier, d'ailleurs, leur confie

---

début du XIX^{ème}s se transforma et devint davantage l'état major du préfet que le Tribunal de l'Administration ». Nous verrons dans la suite, ce qu'il est du Conseil nancéien. GABOLDE, « De la juridiction… », Bulletin de la société des antiquaires, 1954, p. 343-344.

[310] Pour suivre la discussion de cette loi voire le *Moniteur Universel de 1800,* n° 145-150, tome XXI, pp. 570 à 600. Il semble qu'il y ait un intéressant commentaire de la loi de Pluviôse An VIII de M. Thierry GAINOT *Aux origines des Conseils de Préfecture,* D.E.A., Histoire des Institutions et des faits sociaux, Faculté de Droit, Grenoble, 1979, mais ce travail n'a pas été conservé par cette faculté et n'est donc pas consultable.

[311] Comme nous le verrons ultérieurement, les conseillers de préfecture ont quelques tâches d'administration active à accomplir mais de façon tellement secondaire que l'on ne peut réellement les qualifier d'administrateurs.

[312] MACAREL, op. cit., Tome I, pages 47-48.

parfois des fonctions administratives, lesquelles, lorsqu'ils s'en sont bien acquittés, peut leur ouvrir les portes de l'administration active[313].

Toujours selon Roederer, la remise « du contentieux de l'administration à un Conseil de préfecture » répond encore à d'autres impératifs.

B) « (…) Ménager au préfet le temps que demande l'administration »[314] ;

Pour Roederer, la séparation entre l'administration active et la connaissance du contentieux administratif, -séparation que pense donc opérer la loi du 28 pluviôse en créant les Préfets et les Conseils de préfecture-, répond à une nécessité pratique, celle de « ménager au préfet le temps que demande l'administration ». On peut donc légitimement penser que, sous l'empire de cette loi, le préfet ne se mêle pas du jugement du contentieux administratif. Or, les dispositions légales elles-mêmes prévoient que le préfet est président de droit (avec voix prépondérante) du Conseil de préfecture, ce qui va valoir à cette institution un certain nombre de critiques. Nous devons cependant nuancer ce qui paraît être là une confirmation de la persistance de la notion d'administrateur-juge. En effet, il semble, -tout du moins pour le Conseil de préfecture de la Meurthe-, que le préfet n'intervienne pas dans les décisions de ce Conseil et qu'il n'userait donc pas de cette voix prépondérante, ni de cette présidence. C'est ce qu'il nous semble ressortir de la consultation des registres consignant les décisions du Conseil de préfecture puisque la signature du préfet n'y apparaît jamais, ce qui tendrait à prouver qu'au moment où les décisions y sont retranscrites, il n'est pas présent et ne prend donc pas part à la décision. Pour autant, peut-on exclure l'hypothèse selon laquelle il aurait pu donner des consignes de jugement aux conseillers, lesquels, -attirés pour nombre d'entre eux par la carrière préfectorale-, s'empresseraient d'être agréables à un administrateur actif qui, périodiquement, fait part au ministre de l'Intérieur de ses impressions sur chacun d'entre eux, ainsi que de leurs qualités et aptitudes.

C) « Pour garantir aux parties intéressées, qu'elles ne seront pas jugées sur des rapports et des avis de bureaux » ;

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire, cette phrase de Roederer manifeste la volonté de ne pas renouer avec les pratiques d'Ancien Régime, époque au cours de laquelle les décisions étaient préparées par les bureaux de l'intendance.

[313] Par exemple d'une sous-préfecture.
[314] Donc pour que le préfet puisse se consacrer à l'action administrative.

D) « Pour donner à la propriété des juges accoutumés au ministère de la justice, à ses règles, à ses formes » ;

Autrement dit, pour que le contentieux administratif soit réglé par des juges compétents.

E) Pour ménager l'intérêt du Trésor public.

Pour garantir un jugement impartial, il faut éviter que le contentieux administratif ne soit réglé par des juges prévenus, qui nourrissent certains ressentiments contre le Trésor public. Ainsi Roederer précise que le Conseil de préfecture a été institué pour éviter que ne se reproduise ce qui se passait sous l'Ancien Régime, quand les tribunaux ordinaires pouvaient connaître de ce contentieux et jugeaient alors avec un certain parti pris contre l'intérêt public et plus précisément contre le Trésor public : « Sous le régime qui a précédé la Révolution, une grande partie du contentieux de l'administration, était portée devant les tribunaux qui s'étaient fait un esprit contraire à l'intérêt du Trésor public. Leur partialité détermina l'assemblée constituante à réunir le contentieux de l'administration avec l'administration elle-même ; et comme elle réunit les fonctions administratives à des directoires nombreux, elle crut pouvoir faire de ces corporations des espèces de tribunaux. En effet, la justice pouvait trouver quelque sûreté dans ce système. C'est avec l'administration qu'il était incompatible, parce que les ordres du gouvernement et les lois elles-mêmes rencontraient la délibération là où elles ne devraient trouver qu'empressement à l'action, et obéissance »[315].

Selon Roederer, le nouveau système pallie donc aux erreurs de l'Ancien Régime, car alors, le contentieux administratif était souvent porté à la connaissance du juge judiciaire, or celui-ci n'a pas pour fonction de défendre l'intérêt public.

Il conclut ainsi son discours : « le gouvernement croit avoir pris un juste milieu entre l'ancien système qui séparait la justice administrative et l'administration comme inconciliables, et le nouveau qui les cumulait dans les mêmes mains, comme si elles eussent été une seule et même chose »[316]. Roederer justifie donc la création des Conseils de préfecture par la méfiance envers le juge judiciaire, présumé trop favorable à l'intérêt privé mais, également, par la volonté de mettre fin au système de l'administrateur-juge, l'administration étant également jugée coupable de prévention, puisque juge et partie. La loi de l'an VIII remédierait ainsi à deux excès du passé.

[315] Extrait du discours de Roederer. Ceci recoupe ce que nous avons dit ci-dessus sur la différence de nature entre les fonctions d'administrer et de juger mais également que la fonction administrative s'accommode mal de la collégialité. *La Gazette Nationale ou Le Moniteur Universel*, 1800, p.553-554, Discours sur les motifs du projet de loi concernant la division du territoire, et l'administration, prononcé au corps législatif dans la séance du 18 pluviôse, par le citoyen Roederer, l'un des orateurs du gouvernement. sujet: la division territoriale.

[316] *La Gazette Nationale ou Le Moniteur Universel*, 1800, p.553-554, Discours sur les motifs du projet de loi concernant la division du territoire, et l'administration, prononcé au corps législatif dans la séance du 18 pluviôse, par le citoyen Roederer, l'un des orateurs du gouvernement. sujet: la division territoriale.

§2 : LES AUTRES JUSTIFICATIONS DOCTRINALES.

A) La particularité du contentieux administratif.

Selon certains auteurs, la création des Conseils de préfecture répond à l'impérieuse nécessité de reconnaître l'existence et la spécificité d'un contentieux administratif bel et bien distinct du contentieux judiciaire et, par conséquent, exigeant des juges particuliers.

En effet, le contentieux administratif est différent par nature du contentieux judiciaire et, par conséquent, les intérêts protégés étant divergents voir opposés, il faut, pour juger ce type de litiges, un ordre de juridiction distinct de l'ordre judiciaire.

Telle est l'opinion que partagent certains auteurs de droit administratif tels que Vivien, Maurice Block ou Macarel[317].

Ainsi, Vivien dans ses *Etudes administratives*, explique-t-il ce qu'il entend par la notion de contentieux administratif. Il s'agit « de toutes les réclamations fondées sur la violation des obligations imposées à l'administration par les lois et règlements qui la régissent, ou par les contrats qu'elle souscrit »[318].

Quant à Macarel[319], tout en se fondant également sur la différence de nature existant entre les deux types de contentieux, il insiste sur la dangerosité qu'il y aurait à laisser le contentieux administratif être jugé par l'administration elle-même. Selon lui, le jugement ainsi rendu manquerait cruellement d'impartialité, l'administration étant naturellement et d'emblée favorable à l'intérêt général. Autrement dit, l'administration serait incapable de s'autocensurer ou de reconnaître ses torts, lorsqu'elle en a et, dans ces conditions, la justice administrative ne serait qu'un leurre.

« Qu'est-ce que le contentieux, sinon précisément l'opposition, la contradiction entre l'intérêt public et l'intérêt privé? Il faut donc que le gardien de l'intérêt public ne soit pas le juge souverain de l'intérêt privé; car autrement, il n'y aurait pas moyen d'obtenir justice des erreurs ou des abus de pouvoirs de l'administration active: vis à vis d'elle, les particuliers ne seraient pas seulement des citoyens soumis à la loi, ils seraient des esclaves soumis au bon plaisir. (…) Il faut, de toute nécessité que le citoyen lésé dans ses droits et sa propriété, par

---

[317] Bien évidemment tous s'accordent à reconnaître l'impossibilité de dresser une liste exhaustive des litiges composant le contentieux administratif. A la sphère naturelle de ce contentieux, s'ajoutent encore d'autres matières, comme le précise Maurice Block quand il écrit : « Il convient d'ajouter que, loin de restreindre le ressort naturel du contentieux administratif, quelques lois spéciales l'ont, au contraire, étendu en attribuant aux juridictions administratives la connaissance de certaines matières réservées par des raisons de haute politique ». BLOCK, *Dictionnaire de l'administration*, 1877, p.17 et suivants.

[318] « Ainsi, toute loi qui établit une compétence, qui trace une forme d'instruction, ou qui pose une règle de décision, peut donner ouverture à un débat contentieux, s'il est allégué que la compétence soit intervertie, la forme inobservée, ou la règle enfreinte. Tout contrat passé par l'administration a le même effet, si le sens ou l'exécution en sont contestés. L'ensemble de ces débats, considéré en masse, constitue le contentieux de l'administration; il se compose donc d'une nature particulière de contestations, bien distinctes, comme on le voit, du contentieux judiciaire et de l'administration pure. (...) Il a souvent été question de dresser la nomenclature des affaires contentieuses; mais ce travail serait impossible », VIVIEN, *Etudes administratives*, t.1er, p.123.

[319] page 494.

une erreur ou un abus de pouvoir de l'administration active, qui aboutit aux ministres, puisse en demander la réparation à toute autre autorité qu'aux ministres, ou ce qui est la même chose, à des conseillers dont la destitution dépend d'eux ; il faut que cette autorité en soit tout à fait indépendante, et l'inamovibilité seule peut avoir cet effet; il y a plus: il faut qu'elle soit consacrée par une loi »[320]. Autrement dit et toujours selon Macarel, ce contentieux si particulier ne doit en aucun cas être laissé à la libre appréciation d'une quelconque autorité administrative ni même à des « juges » dépendant d'elles. Or, c'est exactement ce que cet auteur redoute qui advient avec l'instauration des Conseils de préfecture. En effet –et comme nous aurons l'occasion d'y revenir plus loin dans cette étude-, il faut bien constater que dans la loi du 28 pluviôse an VIII, le contentieux est confié à des conseillers de préfecture, conseillers dont la destitution incombe bel et bien au ministre de l'Intérieur (et pour partie au préfet).

En outre, on peut rapprocher ces opinions de celles de Roederer. En effet, ce dernier estime que le contentieux administratif doit être porté à la connaissance de véritables juges et par conséquent, qu'il faut mettre fin au système de l'administrateur juge : c'est ce qu'il semble devoir être inféré de son discours lorsqu'il motive l'adoption de la loi du 28 pluviôse par le souhait de « garantir aux parties intéressées, qu'elles ne seront pas jugées sur des rapports et des avis de bureaux »[321]. Il faut donc des juges spécialement formés à la connaissance du contentieux administratif : il faut « donner à la propriété des juges accoutumés au ministère de la justice, à ses règles, à ses formes »[322].

B) L'insuffisance de la voie gracieuse.

Si, effectivement, le contentieux administratif doit bien être distingué du contentieux judiciaire, il faut, en outre, bien comprendre que l'on ne peut résoudre ce premier type de litiges par le biais de la voie gracieuse. C'est Maurice Block qui, dans son Dictionnaire de l'administration, insiste sur cette notion. Il explique, en effet, que si l'on faisait dépendre la solution d'un litige né de l'action administrative, d'un recours gracieux, cela mettrait le justiciable à la merci du bon vouloir d'un fonctionnaire, autrement dit, une fois encore, d'un administrateur. Administrateur qui jugerait d'un droit d'un administré sans aucune forme procédurale et selon son bon vouloir. Aussi notre auteur, après avoir expliquer qu'il faut distinguer les matières relevant de la compétence gracieuse de l'administration des demandes devant faire l'objet d'un recours contentieux, écrit-il à propos de ces dernières : « Il nous répugne, en effet, d'admettre que la reconnaissance d'un droit doive dépendre du bon vouloir d'un fonctionnaire, même juste. La raison publique demande un tribunal pour juger ce qu'on appelle le contentieux administratif »[323]. Tout comme il existe une différence entre les contentieux judiciaire et administratif, il existe donc également une différence de nature entre les contestations administratives gracieuses et contentieuses.

[320] Propos rapportés par MACAREL, op. cit., p. 495-496
[321] Discours de ROEDERER devant le Conseil d'Etat
[322] Discours de ROEDERER devant le Conseil d'Etat
[323] BLOCK, *Dictionnaire de l'administration*, 1877, p. 17. Cette idée peut être rapprochée de celle de Roederer : « Pour garantir aux parties intéressées, qu'elles ne seront pas jugées sur des rapports et des avis de bureaux ».

Si le recours gracieux répond à une demande de pure faveur (ce sont de simples intérêts qui sont lésés), le recours contentieux doit, quant à lui, répondre à une demande portant sur un droit de l'administré d'où, la nécessité d'un véritable jugement[324].

C) « Etablir un régulateur au centre de l'administration »[325].

La création du Conseil d'Etat, et donc des Conseils de préfecture, répond, selon Macarel, à « la nécessité d'établir un régulateur au centre de l'administration ». Il s'agit là de répondre à un autre inconvénient du système antérieur. En effet, s'il y eut bien une tentative de séparation des pouvoirs, l'administration fut par trop indépendante (système de l'administrateur-juge) ce qui conféra aux administrations provinciales un pouvoir quasi despotique. De là, vint alors l'idée et la nécessité de créer les Conseils de préfecture et le Conseil d'Etat qui ont joué le rôle de régulateurs.

Macarel n'est pas le seul à émettre une telle opinion. Tout comme lui, le baron Pasquier[326], défend l'idée de la nécessité d'instaurer un « régulateur » au sein du pouvoir administratif. Voici ce qu'il dit au cours d'un discours dans lequel il explique l'origine de la création des Conseils de préfecture et du Conseil d'Etat :

« Vous avez un pouvoir judiciaire, il existe un pouvoir administratif. Le premier a un régulateur suprême, indépendant, inamovible; l'autre doit avoir aussi un régulateur, mais placé sous l'autorité du Roi, auquel l'administration générale doit toujours appartenir. Ainsi le veut le principe de la division des pouvoirs; principe qui a fait faire de si grands pas aux gouvernements modernes, principe dont la méconnaissance a été plus d'une fois funeste à l'ancien gouvernement, qui se vit si souvent placé dans les plus cruels embarras par l'impolitique confusion du pouvoir judiciaire, du pouvoir administratif, et même du pouvoir militaire, par l'usurpation perpétuelle que l'un de ces pouvoirs faisait sur l'autre.

L'Assemblée Constituante conçut l'idée de cette utile séparation. Elle essaya d'en tracer les limites; on lui doit ce signalé service, mais elle laissa son ouvrage incomplet.

L'administration créée par elle fut sans doute indépendante: elle le fut à l'excès, car elle fut indépendante du monarque lui-même. Dès lors elle devint envahissante; les administrateurs furent crées juges de leurs propres actes; il y eut bien un recours possible aux ministres; mais ce recours fut facilement éludé et comme perdu dans les immenses détails d'un ministère. Ainsi ces administrations provinciales devinrent bientôt despotiques. Des abus

[324] « L'organisation hiérarchique de toute administration a dû nécessairement inspirer de très bonne heure aux administrés la pensée d'en appeler à l'autorité supérieure lorsqu'ils se croyaient lésés par les décisions d'un fonctionnaire d'un rang moins élevé. Dans les affaires purement gracieuses, c'est-à-dire dont la décision a été abandonnée à l'appréciation de l'administration, cet appel ou ce recours est, en effet, le seul rationnel, le seul possible. Il n'en est plus de même dans les affaires contentieuses. Celles-ci ne comprennent que des faits où un droit privé a été méconnu, où la propriété particulière est engagée, où il s'agit d'accorder non une faveur, mais de faire justice. Tout en réservant aux agents administratifs la connaissance de certaines affaires, il fallait donc des juridictions proprement dites faisant partie de l'administration, mais conservant une existence et un caractère propres. Quelques personnes ont pensé que les affaires contentieuses devaient être jugées par des tribunaux ordinaires, mais cette opinion n'a pas prévalu ». BLOCK, *Dictionnaire de l'administration*, 1877, p. 21 et suiv.

[325] MACAREL, op. cit., p.382.

[326] Pasquier Etienne-Denis est né à Paris en 1767 et mort dans cette même ville en 1862. Nommé maître des requêtes au Conseil d'Etat en 1806, baron de l'Empire en 1808, conseiller d'Etat en 1810 puis duc en 1844. Il a également été officier de la Légion d'honneur, préfet de police et plusieurs fois ministre.

furent signalés reconnus, et la tendance de l'opinion vers un meilleur ordre de choses donna l'idée de l'établissement des Conseils de préfecture et du Conseil d'Etat[327]. Dès lors tout fut à sa place, tout fut régularisé; la création du Conseil d'Etat ne fut donc point le résultat de la fantaisie d'un homme, ni même de son amour du pouvoir absolu; mais celui des plus sages méditations d'hommes d'Etat consommés, qui reconnurent la nécessité d'établir un régulateur au centre de l'administration ».

4) Le Conseil de préfecture, garant de la conduite du préfet ?

Desmousseaux, membre du Tribunat, se prononce sur l'institution des préfets lors du projet de la future loi du 28 pluviôse an VIII. Il fait alors une analogie entre les préfets et les intendants, comparaison au demeurant peu flatteuse pour les commissaires départis étant donné la description qui en est faite. Cet intervenant donne ainsi au Conseil de préfecture une mission de régulation et de contrôle des actes du préfet sur laquelle il semble y avoir fort à redire. Ainsi, Desmousseaux écrit-il : « On a craint qu'un administrateur unique dans chaque département ne ressemblât, par la suite, à ces petits despotes royaux qu'on appelait intendants ; cette crainte est facile à détruire.

Quand un préfet, oubliant ses devoirs et ses véritables intérêts, voudrait, oserait devenir un petit tyran, n'a-t-il pas, auprès de lui, un conseil nombreux qui répartit l'impôt, qui entend ses comptes, qui le surveille, qui peut dénoncer immédiatement sa conduite au ministre, et placer au premier rang des besoins du département le changement de son administrateur ; n'a-t-il pas un Conseil de préfecture auquel la loi donne le jugement de tous les intérêts privés ?… »[328].

Dans le même ordre d'idée, Chaptal, orateur du gouvernement, dit, dans une séance devant le Corps législatif, en voulant vanter les mérites du nouveau système administratif que se propose d'instituer la future loi du 28 pluviôse an VIII, que, tirant les leçons des expériences passées, l'« on s'est préservé avec un soin presque égal (…) de l'arbitraire odieux des intendants (…) [qui] compromet les droits sacrés des citoyens »[329].

On voit ainsi la bien piètre opinion que l'on se faisait alors des anciens intendants. Il est cependant fort douteux que les conseillers de préfecture constituent ce rempart idéal dont parle Desmousseaux car, comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire et comme nous le reverrons plus loin, ces derniers sont placés sous l'autorité du préfet, lequel rend compte de leurs faits et gestes chaque année au ministre de l'Intérieur. Il en aurait été différemment si ils avaient été directement soumis à ce ministre. Ainsi, dans l'état de situation des conseillers, il est fort douteux qu'ils osent affronter et déplaire au préfet[330].

---

[327] Cela va aussi avec la réponse qui dit que création du Conseil de préfecture pour mettre fin, pallier aux défauts des systèmes antérieurs (et surtout du précédent)

[328] Opinion de Desmousseaux, membre du Tribunat, sur le projet de loi relatif à la division du territoire de la République et à l'administration ; *Le Moniteur Universel*, page 612.

[329] *La Gazette Nationale ou Le Moniteur Universel,* 1800, p.623, « Corps législatif, présidence de Grégoire, suite de la séance du 28 pluviôse, Chaptal, orateur du gouvernement, sujet: la division territoriale et son administration ».

[330] Nous aurons l'occasion de voir plus loin que certains conseillers, en butte au préfet de la Meurthe, ont difficilement surmonté cette situation de crise.

Quant à la question de savoir si ces objectifs ont été satisfaits, il ne pourra y être répondu que dans notre conclusion finale.

SECTION 2. LE CONSEIL DE PREFECTURE, JURIDICTION D'ATTRIBUTIONS OU JURIDICTION DE DROIT COMMUN?

> « Le Conseil de préfecture est donc investi d'une juridiction; c'est un tribunal administratif; c'est un tribunal exerçant une juridiction exceptionnelle, parce qu'il ne peut connaître que des affaires qui lui sont spécialement et formellement déléguées; enfin, relativement à l'ordre judiciaire, il fait exception aux règles du droit commun ». MACAREL, p. 46.

Il s'agit de savoir, -si le Conseil de préfecture est bien une juridiction administrative-, si celle-ci n'a qu'une compétence limitée à un certain nombre d'attributions ou si, au contraire, et comme le voulait le législateur de l'an VIII, il s'agit d'une juridiction de droit commun du contentieux administratif.

En réalité, les auteurs[331] s'accordent à reconnaître une compétence d'exception au Conseil de préfecture et ce, « malgré les termes parfois employés par le Conseil d'Etat »[332]. En effet, les décisions de cette haute autorité ont jeté le trouble et la question s'est alors posée de savoir si la loi de l'an VIII indique une liste exhaustive des compétences du Conseil de préfecture ou si, au contraire, cette liste n'a qu'un caractère indicatif.

A l'origine, le législateur voulait faire du Conseil de préfecture le juge de droit commun pour toute question administrative. En définitive, il n'a eu qu'un compétence précise, limitée à sept espèces de contentieux.

Si l'on veut comparer l'idée originaire du législateur et ce qu'il est réellement advenu des Conseils de préfecture, il faut se rapporter aux discussions parlementaires et notamment au discours du conseiller d'Etat Roederer s'exprimant au nom du gouvernement devant le Corps Législatif.

Contrairement à ce que la dénomination même de « Conseil de préfecture » pouvait laisser penser au regard de celle de « Conseil d'Etat », le législateur n'a pas entendu faire du Conseil de préfecture un organe de conseil du préfet à l'image de ce que le Conseil d'Etat représente (auprès du gouvernement[333]) à un échelon supérieur.

---

[331] Seul Gérando affirme l'inverse quand il écrit que le Conseil de préfecture a compétence « pour décider en première instance les questions qui appartiennent au contentieux administratif». GERANDO, *Institutes, t.* 1, p. 241.

[332] CHEVALLIER, op. cit., p. 120. Voir le décret du 6 décembre 1813, pris en Conseil d'Etat et inséré au *Bulletin des lois* où il est écrit que « Les Conseils de préfecture sont institués pour se prononcer sur toutes les matières contentieuses administratives ».

[333] Le Conseil d'Etat est à la fois, conseil de Gouvernement et juge administratif.

L'idée était plutôt de confier aux Conseils de préfecture « le jugement de tout le contentieux de l'administration, d'en faire pour l'ordre administratif ce que sont les tribunaux de première instance dans l'ordre judiciaire »[334] à savoir qu'ils devaient être des tribunaux de droit commun en matière de contentieux administratif et avoir une attribution contentieuse générale.

Or, l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII ne les constitue juges que de sept espèces de contestations déterminées, d'où il suit que les autres matières contentieuses demeurent hors de leur compétence.

« De cette contradiction[335] sont nées de nombreuses difficultés dans la jurisprudence administrative », lesquelles proviennent d'une interprétation du Conseil d'Etat et des conséquences pratiques qu'il en tire. En effet, le Conseil d'Etat se livre bien plus a une application des principes plutôt que de la lettre de la loi du 28 pluviôse an VIII. Ce qui revient à dire qu'il a dû plus s'inspirer du rapport Roederer et de l'intention première du législateur que des dispositions législatives elles-mêmes.

Le Conseil d'Etat va même plus loin dans un décret du 6 décembre 1813[336] qui semble être un arrêt de principe, plus qu'un arrêt d'espèce, lequel prend comme critère de distinction pour définir la compétence du préfet ou celle du Conseil de préfecture, « la nature ou contentieuse ou purement administrative de la question proposée »[337]. Ainsi peut-on lire dans les visas de cet arrêt : « Considérant que, d'après la loi du 28 pluviôse an VIII et autres lois postérieures, le préfet est seul chargé de l'administration, et que, dès lors, il doit seul statuer sur toutes les matières qui sont purement d'administration; mais que les Conseils de préfecture sont institués pour prononcer sur toutes les matières contentieuses administratives; qu'ainsi la compétence de chacune de ces deux autorités doit se déterminer d'après la nature ou contentieuse ou purement administrative de la question proposée... ».

Par conséquent, selon ce décret, la loi de pluviôse an VIII ne charge le préfet que de l'administration active, tandis que les Conseils de préfecture sont institués pour se prononcer sur toutes les matières contentieuses administratives.

Ce décret suscite une controverse célèbre. A. Dalloz et Vivien voient dans ce texte le désir de la jurisprudence de faire du Conseil de préfecture le juge de droit commun du contentieux administratif. En revanche, Périer se contente de souligner, en s'appuyant sur des précédents historiques et sur le rapport de Roederer, que ce décret lui attribue tout le contentieux local; enfin Chauveau et Boulatignier dénièrent à cette décision toute valeur de principe, en raison de la théorie unanimement acceptée alors du ministre juge. « En effet, jusqu'à la fin du XIXème siècle, par une interprétation restrictive des textes de l'an VIII, on affirme que les ministres sont restés les juges administratifs de droit commun. Aussi, constituer les Conseils de préfecture en juge de première instance équivalait à retirer au

[334] BLOCK (Maurice), *Dictionnaire de l'administration française,* page 520.
[335] entre la pensée primitive du législateur (à savoir faire du Conseil de préfecture le juge de droit commun) et ce qui a été réellement décidé (faire du Conseil de préfecture une juridiction d'exception).
[336] Bulletin des lois
[337] BLOCK, *Dictionnaire,* op cit, page 520.

ministre son pouvoir juridictionnel[338]. Ainsi, fut consacrée cette règle fondamentale selon laquelle le Conseil de préfecture n'est qu'un juge d'attribution à compétence limitée »[339].

Ainsi, certains auteurs pensent que, puisque « les Conseils de préfecture n'ont pas une attribution générale qui leur permette de statuer sur toute contestation administrative non déférée à une autre autorité (…) qu'une question contentieuse doit dans le silence de la loi, être déférée au Préfet ou au Ministre, chacun selon ses attributions ».

SECTION 3. LA QUESTION DE LA PARTIALITE DU CONSEIL DE PREFECTURE.

Les critiques accusant les Conseils de préfecture de partialité sont-elles fondées ? Cette question a également été traitée par Mme Brun-Jansem à propos du Conseil de préfecture de l'Isère. Notre travail permet-il d'abonder dans le même sens que celui mené pour le Conseil de préfecture grenoblois ?[340] C'est ce à quoi nous ne pourrons également répondre qu'après étude du contentieux traité par le Conseil de préfecture de la Meurthe.

Notons cependant dès à présent l'idée défendue par Macarel selon laquelle le Conseil de préfecture ne peut être qu'impartial. C'est d'ailleurs là, selon lui, l'avantage de la création de ces formations.

« J'ai signalé les abus auxquels [la création des Conseils de préfecture] a porté remède. Les Conseils de préfecture, véritables juges de première instance en administration, n'ayant point participé aux actes qui font naître les litiges, sont nécessairement dégagés des préventions qu'ils auraient pu en recevoir. Leur institution présente donc ainsi, au grand avantage de la justice administrative, un intermédiaire désintéressé entre l'administration et les administrés, une autorité qui, composée de plusieurs membres, examine, discute et délibère sans passion; elle est enfin, pour l'intérêt privé, une garantie contre l'exagération possible de l'intérêt général »[341]. S'il est vrai que les conseillers ne sont pas des administrateurs actifs, cependant et comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire, ils aspirent parfois à de telles fonctions, en assument de temps à autres et sont, de toute façon, soumis à l'autorité du préfet. Dès lors ce désintéressement dont parle Macarel existe-t-il vraiment ? Et quand bien même les conseillers se voudraient aussi honnêtes que possible, en

[338] La théorie du ministre juge minimise la réforme de l'An VIII. Elle fait du Conseil d'État un simple juge d'appel et du Conseil de préfecture un juge d'attribution. Le Conseil d'État abandonnera cette doctrine dans l'arrêt Cadot du 13 décembre 1889 (S. 1892-3, 17 Concl. Jaeger Schmidt, note Hauriou). Il se considère désormais comme le juge administratif de droit commun. A. De Laubadère, *Traité élémentaire de Droit administratif,* 5e 2d. p. 347.

[339] BRUN JANSEM, op.cit

[340] La conclusion de Mme Brun-Jansem est, qu'en matière contentieuse, le Conseil de préfecture du Bas-Rhin s'est montré tout à fait à la hauteur de la tâche qui lui avait été confiée,. Ses membres ont fait preuve de capacité et d'impartialité. Les critiques générales lancées contre les Conseils en général, n'ont donc pas lieu d'être quand on examine ces attributions du Conseil de préfecture de l'Isère.

[341] MACAREL, op. cit., Tome 1, p. 47-48.

ont-ils vraiment les moyens ? Peut-on supposer qu'aucun préfet n'ait jamais tenté d'influencer –volontairement ou non- les conseillers de préfecture ? La séparation entre administration active et juridiction administrative n'est donc pas aussi parfaite que Macarel semble le croire. Seuls les faits, étudiés au cas par cas, pour chaque Conseil de préfecture et chaque préfet, peut permettre d'apporter une réponse mais celle-ci peut difficilement être générale.

SECTION 4. M. OCTAVE MEYER SE DEMANDE S'« IL SE POURRAIT QUE LA PHYSIONOMIE DE L'AÏEUL[342] *SE REFLETE DANS* LES TRAITS DE L'ARRIERE PETIT-FILS[343] ».

Le « Conseil de préfecture du Bas-Rhin [est] l'ancêtre médiat du Tribunal Administratif de Strasbourg », auquel M. Octave Meyer appartient. Celui-ci n'aborde pas les choses sous l'angle de la partialité ou de l'impartialité du Conseil de préfecture du Bas-Rhin. Il tente plutôt de découvrir si « les problèmes suscités par l'institution et la mise en route de l'ancien Conseil de préfecture se retrouvent dans l'organisation et le fonctionnement de la juridiction actuellement existante ou que le passé de l'institution, comme cela arrive quelquefois**,** éclaire le présent et le rende plus intelligible ». Sa recherche consiste donc à étudier le Conseil de préfecture du Bas-Rhin pour, peut-être, mieux comprendre le tribunal administratif dont il fait partie.

SECTION 5. LES DECISIONS DU CONSEIL DE PREFECTURE ETAIENT-ELLES, COMME L'ONT AFFIRME CERTAINS AUTEURS, « INVOLONTAIREMENT ERRONEES ET SOUVENT CONTRADICTOIRES » ?

Telle est en effet, la thèse soutenue par Macarel[344]. Selon lui, la raison en est que le Conseil de préfecture méconnaît les décisions rendues par le Conseil d'Etat. Ainsi, écrit-il : « une bonne jurisprudence administrative peut suppléer aux vices et aux lacunes de notre code administratif, autant qu'il est possible à la sagesse des juges, toujours un peu mobile et incertaine, de suppléer à la sagesse des lois. Mais une jurisprudence, quelque bonne qu'elle

[342] Il s'agit en l'occurrence du Conseil de préfecture du Bas Rhin qui a existé de l'an VIII à 1871, année de sa suppression.
[343] L'arrière petit-fils est le Tribunal Administratif de Strasbourg dont M. Meyer est l'un des membres à l'époque où il publie son ouvrage, en 1963.
Mais entre le Conseil de préfecture du Bas Rhin et cette dernière juridiction, il y a eu le " Kaiserliche Rat " puis le Tribunal Administratif d'Alsace et de Lorraine.
[344] MACAREL, op. cit., Tome 1, p.21-22.

soit, ne peut produire cet effet si elle reste ignorée; or, la jurisprudence du Conseil d'Etat était inconnue aux citoyens (...). Elle était également inconnue aux préfets, aux Conseils de préfecture, aux administrations générales et aux ministres (…) ».

Certes, il consent à cette ignorance un caractère involontaire. En effet, selon lui, si les Conseils de préfecture (car ce sont eux qui nous intéressent au premier chef) mais également les citoyens, les administrations, les préfets et les ministres, ont tant de lacunes, c'est en raison d'un manque d'informations. En effet, « il ne leur est habituellement transmis d'autres ordonnances que celles qui confirment ou annulent leurs décisions sur l'appel des parties, et dont le Roi leur confie l'exécution. Ils ignor[ent], par conséquent, le système et l'ensemble des décrets ou ordonnances qui forment et complètent la jurisprudence de chaque matière; et, dans cette ignorance, ils rend[ent] une foule de décisions involontairement erronées et souvent contradictoires, qui entraîn[ent] beaucoup de frais pour les parties, de complications inutiles dans les opérations administratives, et des lenteurs, quelquefois irréparables et toujours fâcheuses, dans la distribution de cette partie de la justice publique ».

Nous ne pouvons dores et déjà nous permettre de répondre à cette importante critique de Macarel envers les Conseils de préfecture. Nous réserverons donc notre réponse, une fois l'étude de la jurisprudence du Conseil de préfecture de la Meurthe menée à son terme.

SECTION 6. LES CRITIQUES.

En dépit de nombreuses critiques et de non moins nombreuses révolutions politiques, le Conseil de préfecture a perduré. Mais quelles sont donc ces attaques dont il est la cible ?

§ 1. UNE SEPARATION INCOMPLETE.

En effet, certains auteurs (parmi lesquels Mme Brun-Jansem) avancent que cette séparation de la justice administrative et de l'administration active demeure incomplète. Sur cela, nous ne pouvons que la rejoindre. Comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner à maintes reprises, cette séparation incomplète est due à l'influence persistante de l'Administration sur les Conseils de préfecture et ce, tant quant à leur organisation qu'à leur fonctionnement. En effet, les préfets, chefs de l'administration départementale, les président de droit avec voix prépondérante en cas de partage (article 5 de la loi du 28 Pluviôse An VIII). Or, cette prérogative n'est pas sans importance mais, quand bien même elle n'aurait pas existé, le simple fait que les conseillers de préfecture soient nommés et révoqués au gré du gouvernement (et que celui-ci prend ses décisions en se fiant aux impressions et aux désirs des préfets) est déjà, en soi, significatif. Notons, dans le même sens, que nombre de

conseillers de préfecture aspirent à une carrière d'administrateurs actifs[345] et que, pour l'obtenir, ils comptent sur une bonne notation -et donc une bonne recommandation- du préfet. Il semble donc difficile d'imaginer que ces juges du contentieux administratif osent déplaire à leur supérieur d'autant que l'animosité de ce dernier peut constituer un obstacle insurmontable à la poursuite de leur carrière[346].

§ 2. UNE PROCEDURE LACUNAIRE.

Une autre critique s'appuie sur le peu de dispositions procédurales existantes et fait donc remarquer que cette procédure doit être précisée[347]. Cela est incontestable et fait l'objet de développements ultérieurs.

§ 3. LE CONSEIL DE PREFECTURE, « SATELLITE POLITIQUE DU PREFET ».

Après la chute de l'Empire, le système administratif napoléonien et la centralisation autoritaire (dont on rappelle qu'elle est en fait héritée de l'Ancien Régime mais maintenue et accrue par la suite) restent en place.

Mais le Conseil de préfecture qui, dans l'esprit du législateur de l'An VIII, ne devait être qu'une juridiction administrative, se transforme progressivement -selon certains auteurs-au cours de la première moitié du XIXe siècle en « satellite politique »[348] du préfet, plus occupé à des tâches administratives qu'au jugement des affaires contentieuses[349]. Il apparaît comme un rouage de l'administration départementale. Cette déviation du rôle initial du Conseil de préfecture suscite dès la Restauration, puis sous la Monarchie de Juillet, de vives réactions de la part de l'opposition libérale, qui réclame des tribunaux administratifs indépendants. Plusieurs commissions sont constituées à cet effet.

---

[345] Comme nous le reverrons ultérieurement, le poste le plus important qu'ils obtiennent est, en général, une sous-préfecture.

[346] Ainsi, notre étude des archives départementales de Meurthe et Moselle a prouvé que lorsque le préfet ne désirait pas garder un conseiller, celui-ci devait finir par s'incliner et ce, malgré toutes les bonnes recommandations dont il pouvait éventuellement jouir. Ainsi Gabriel d'Armont, ainsi encore Teynier du Pradellet. Il faut également reconnaître que, souvent, l'amitié ou la bonne opinion du préfet ne permet pas pour autant d'envisager un autre poste que celui de conseiller. Ainsi, bon nombre de ceux qui donnent satisfaction meurent en fonction ou en occupant le même emploi dans un autre département.

[347] L'arrêté du 19 Fructidor An IX pose seulement quelques règles relatives aux délibérations. Entre autres, la présence de trois membres au moins est prévue et une disposition critiquable prévoit qu'en cas d'absence d'un conseiller, celui-ci serait remplacé par un conseiller général ». BRUN JANSEM op. cit., p.9

[348] CASSIN (R.), *L'évolution récente des juridictions administratives en France,* RISA, 1953, p. 186.

[349] Les premières attributions consultatives remontent aux premières années de l'Empire. Pour les affaires importantes le préfet doit se prononcer « le Conseil de préfecture entendu ». Les attributions administratives vont rapidement s'accroître. Ainsi entre 1831 et 1841 par exemple, sept lois lui attribueront des fonctions administratives. C'est ainsi qu'en 1832 les secrétaires généraux de la Préfecture furent supprimés et remplacés dans leurs fonctions par des Conseillers de Préfecture. C. Gabolde, Pluviôse An VIII, les débuts du Conseil de préfecture, *op. cit.,* p. 140 et ss. ; C. Gabolde, *Du conseiller de préfecture au magistrat administratif,* Dalloz, 1964 - 1, p. 31, « La réforme du contentieux administratif », *Notes et Études documentaires,* n° 1853, 25 mars 1954.

§ 4. LES RAISONS DE CES INSUFFISANCES SELON MME BRUN-JANSEM[350].

Ces insuffisances de la loi du pluviôse s'expliquent par la volonté gouvernementale d'accomplir une œuvre de compromis. Roederer exprime d'ailleurs clairement cette volonté dans son discours aux membres du corps législatif le 18 pluviôse An VIII « le gouvernement croit avoir pris un juste milieu entre l'ancien système qui séparait la justice administrative et l'administration comme inconciliables et le nouveau qui les cumulait dans les mêmes mains comme si elles eussent été une seule et même chose »[351].

[350] BRUN-JANSEM, op. cit., p.9.
[351] *Le Moniteur,* An VIII, op. cit., p - 554.

CHAPITRE 2 : L'INSTITUTION DES CONSEILS DE PREFECTURE ANNONCE-T-ELLE LA CONSECRATION DU PRINCIPE DE SEPARATION DE L'ACTION ET DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE ?

> « La seule invention qui se trouve dans le projet du gouvernement, c'est la distinction qu'il a faite du contentieux et de l'administratif »[352].

Peut-on affirmer que la loi du 28 pluviôse an VIII, en instituant les Conseils de préfecture, a crée des juridictions administratives indépendantes de l'administration active et que, dès lors, l'indépendance de cette juridiction administrative par rapport à l'action administrative est acquise ?

Certains auteurs abondent en ce sens. Ainsi, Dareste écrit-il qu'en l'an VIII « on voulait que la justice administrative fût, au moins en dernier ressort, séparée de l'administration même ». Cette thèse sera d'ailleurs soutenue bien plus tard, en 1881, par le commissaire du gouvernement Gomel, dans ses conclusions au Conseil d'Etat sous l'arrêt Bougard du 24 juin 1881[353]. Elle connaîtra alors un regain d'actualité. Pour Serrigny, « ce furent la constitution du 22 Frimaire an VIII et la loi du 28 pluviôse suivant qui, pour la première fois depuis la Révolution, séparèrent l'administration proprement dite du pouvoir de juger le contentieux administratif »[354]. De même, Quentin Bauchard relève que depuis l'an VIII, « le droit de juger est désormais séparé partout du droit d'administrer »[355]. Plus réservé semble-t-il, Gérando estime que les textes de l'an VIII « ont créé une juridiction administrative distincte à la fois et de l'autorité judiciaire et de l'administration agissante »[356].

Doit-on, à l'inverse, estimer que l'an VIII poursuit la confusion entre l'action et la juridiction comme le déclarait le député Alexis de Tocqueville, qui condamnait un système dans lequel, selon lui, « l'administration était juge et partie » [357] ? C'est ce que l'on serait tenter d'affirmer si l'on considère que, même en l'an VIII, le juge administratif de droit

---

[352] *La Gazette Nationale ou Le Moniteur Universel*, 1800, p.607, « Corps législatif, présidence de Grégoire, suite de la séance du 27 pluviôse, suite du discours de Roederer, orateur du gouvernement, sujet: la division territoriale ».
[353] R., p. 651
[354] *Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative,* 1865, t. 1, p. 72.
[355] *Etude sur la juridiction administrative : son utilité, son organisation, son avenir,* R.C.L.J., 1870, t. 37, p. 141
[356] *Institutes du droit administratif français*, deuxième éd., t. 1, 1842, avertissement XV.
[357] TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, op. cit., p 401, note 12 de Françoise Mélonio.

commun reste le ministre (autrement dit un administrateur) et que les Conseils de préfecture ne sont que des juridictions administratives spécialisées dans quelques matières.

Plus nuancée cependant est l'opinion de Chevallier. Selon lui, si les réformes de l'an VIII et donc l'institution des Conseils de préfecture ne réalisent pas une vraie séparation de l'action et de la juridiction, pour autant, on aurait tort de croire qu'il n'y en a aucune (et ce, du simple fait de la présidence du préfet et de la persistance du système de l'administrateur-juge). En réalité, ces réformes de l'an VIII font faire certains progrès au principe de séparation[358]. Or, déjà lors de son allocution devant le Corps législatif, Roederer, expliquant le projet de la loi de division territoriale[359], parle de « distinction » entre le « contentieux et l'administratif »[360].

Il semble donc que ce terme soit effectivement bien choisi[361]. En effet, comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire, plusieurs arguments s'opposent à ce que l'on puisse réellement affirmer qu'il y ait séparation stricte entre l'action et la juridiction administrative. En effet, diverses dispositions de la loi du 28 pluviôse an VIII empêchent le Conseil de préfecture d'être totalement indépendant de l'administration active et donc de son représentant local le plus direct, à savoir le préfet.

Ainsi, en est-il de la présence du préfet au sein de ce conseil. Il en est en effet président de droit et y a voix prépondérante. Nous avons déjà eu l'occasion de souligner tous les abus auxquels cette disposition pouvait donner lieu et ce, notamment parce que les conseillers de

---

[358] « Quand le préfet préside le Conseil de préfecture, c'est lui qui a le dernier mot qu'il s'agisse d'une matière contentieuse ou purement administrative : en sa personne, est alors réalisée la confusion des fonctions d'administrateur et de juge. (…) La tendance est [alors] grande (…) de nier toute séparation de la juridiction et de l'action, et de minimiser la portée de l'institution du Conseil d'Etat et des Conseils de préfecture. Cette conclusion (…) méconnaîtrait l'apport réel des réformes de l'an VIII, qui en fait un facteur de progrès du principe de séparation. Ces réformes représentent en fait un grand pas vers la séparation de la juridiction administrative et de l'administration active. Ce n'est plus, en réalité, l'administration active qui statue en matière contentieuse : le Conseil d'Etat et les Conseils de préfecture n'agissent plus, ou très exceptionnellement, et si la solution des litiges dépend, en dernier ressort, de l'administration active - par l'intermédiaire de la justice retenue au Conseil d'Etat et de la présidence du préfet au Conseil de préfecture - celle-ci a tendance a reprendre purement et simplement la décision prise par les organismes spécialisés dans les affaires contentieuses.
Si les réformes de l'an VIII ne séparent pas complètement la juridiction administrative et l'administration active, elles les distinguent dans une large mesure. (…)
Des organes spécialisés existent pour trancher les litiges administratifs; certes, leurs pouvoirs sont encore réduits; certes, leur compétence ne sera plus exclusive, lorsque, sous la Restauration, des organes actifs seront investis d'attributions juridictionnelles ; mais l'instrument des progrès futurs de la juridiction administrative est crée. La valeur du système -de l'an VIII apparaîtra a *posteriori* - la conscience progressive de la portée des nouvelles institutions conduira à instituer, à l'intérieur de l'ordre administratif, de véritables tribunaux : sans être décisif sur le moment, l'apport des lois de l'an VIII est déterminant pour l'avenir et représente un facteur essentiel des progrès du principe de séparation organique de la juridiction administrative et de l'administration active ». CHEVALLIER, *op. cit.,* p. 94-95.

[359] Future loi du 28 pluviôse an VIII ;

[360] Il s'agit de la citation reproduite ci-dessus en tête de chapitre. *La Gazette Nationale ou Le Moniteur Universel,* 1800, p.607, « Corps législatif, présidence de Grégoire, suite de la séance du 27 pluviôse, suite du discours de Roederer, orateur du gouvernement, sujet: la division territoriale ».
En réalité, si l'on en croit Chevallier, le législateur aurait espéré une séparation de l'action et de la juridiction administratives. En effet, Roederer explique qu'il faut séparer les trois fonctions (l'action, la délibération et le jugement) mais également que « administrer doit être le fait d'un seul et juger le fait de plusieurs. Or, Napoléon, loin de partager cet esprit libéral impose des principes autoritaires (peu nouveaux).

[361] Nous partageons l'opinion de Chevallier quand il estime que la loi du 28 pluviôse crée une distinction plus qu'une véritable séparation.

préfecture doivent rendre compte de leurs actes et de leur comportement devant ce même préfet. Celui-ci se trouve donc être leur supérieur hiérarchique.

Or, qu'en est-il en pratique ? Force est d'admettre, concernant tout du moins le Conseil de préfecture de la Meurthe, -auquel se borne cette étude-, que cette présence du préfet est, dans les faits, pour le moins, discutable. Si, en effet, l'on se fie aux divers registres retranscrivant les décisions contentieuses adoptées par ce conseil, il faut bien admettre que la signature du préfet n'y figure pas. Faut-il dès lors en conclure que, même lorsqu'il use de ses prérogatives de présidence et de sa voix prépondérante, il n'appose pas sa signature ou, au contraire, doit-on, comme cela paraît plus logique, en déduire que son défaut de paraphe est tout bonnement dû à son absence ? Toujours est-il que si le préfet de la Meurthe ne semble pas intervenir pour influencer les décisions du Conseil de préfecture, cette possibilité reste un droit que lui confère la loi du 28 pluviôse an VIII et dont il peut user à son gré et en toute légalité. Par conséquent, il faut distinguer chaque département et au sein de ceux-ci, chaque préfet qui y œuvre, pour savoir s'il y a ou non immixtion de l'administration active sur la juridiction. C'est donc ici la conscience d'un homme, le chef de l'administration préfectorale, qui, dans chaque localité, va donner vie à une vraie séparation entre l'action et la juridiction ou, au contraire, va transformer cette distinction en une véritable ingérence ou encore en une distinction « molle ».

Il nous semble donc que le préfet peut interpréter les dispositions législatives selon sa conscience[362] et, s'il s'en trouvait dénué, selon ses intérêts personnels.

Le second argument militant contre l'idée de séparation totale entre ces deux fonctions est que le Conseil de préfecture siège dans les locaux mêmes de la préfecture.

Le troisième argument est le suivant. Malgré les volontés premières du législateur, la doctrine reconnaît généralement que le Conseil de préfecture est un juge administratif spécialisé et que le juge de droit commun est le ministre. La théorie du ministre-juge de droit commun montre donc bien la persistance de la confusion entre action et jugement en matière administrative, puisque le ministre est bel et bien un administrateur actif.

Il faut cependant préciser que cette théorie du ministre-juge n'apparaît pas dès le début du Consulat ni même lors du Premier Empire, mais bien un peu plus tard. Elle n'est donc pas contemporaine de la loi de l'an VIII. Son développement lui est postérieur. C'est la situation de faiblesse du Conseil d'Etat par rapport aux ministres qui va permettre au pouvoir juridictionnel de ces derniers de s'affirmer et ce, surtout à compter de 1813[363]. Cette théorie

[362] Nous pourrions tout à fait envisager qu'un préfet, conscient que seule une séparation rigoureuse entre les fonctions d'administration active et de jugement du contentieux administratif, peut garantir une justice impartiale pour les administrés, décide en conséquence de ne jamais intervenir dans les décisions du conseil et donc, de n'user ni de sa voix prépondérante, ni de son droit de présider ledit conseil.

[363] « Dès l'an XII, [le Conseil d'Etat] reconn(ait) que les administrateurs qui ont reçu de la loi le droit de prononcer des condamnations ou de décerner des contraintes « sont de véritables juges » : Avis des 16 thermidor an XII, 29 octobre 1811 et 24 mars 1812, insérés au *Bulletin des lois* et ayant force de loi.
« Les (…) arrêts Chenantais du 22 mai 1813 et Rey du 26 mars 1814 parlent de décisions ministérielles rendues " en premier ressort " et de la voie " d'opposition " qui peut être utilisée contre elles quand elles sont intervenues par défaut : Selon l'arrêt Chenantais contre la Régie des Domaines (R.I., p. 446) « toutes les contestations qui s'élèvent entre l'administration des domaines et ses préposés... doivent être soumises d'abord à la décision de notre ministre des Finances, sauf le recours au Conseil d'Etat » et selon l'arrêt Rey (R.I., p. 520) « on peut former

va avoir cours jusqu'en 1860, époque qui marque le début de son déclin[364], ainsi que celui du principe selon lequel « juger c'est encore administrer »[365]. En attendant, il faut bien remarquer

---

opposition à une décision ministérielle, lorsqu'on n'a pas été entendu ».
Le Conseil d'Etat renonce donc implicitement, en matière contentieuse (…), à sa qualité de juge ordinaire du premier degré. Le déclin du Conseil d'Etat à la Restauration ne fait que confirmer l'évolution, en raison de sa relative subordination aux ministres : la jurisprudence qualifie le ministre de juge de droit commun, et la doctrine, peut-être d'abord hésitante, considère bientôt unanimement le principe comme acquis.
(…) Peu armé après 1813 pour résister aux pressions ministérielles, [le Conseil d'Etat] proclame sans trop de réticences la compétence des ministres en premier ressort, parce qu'il la croit justifiée par des arguments théoriques et pratiques. La conception matérielle de la fonction juridictionnelle conduit inévitablement (…) à reconnaître l'existence d'une juridiction ministérielle ». CHEVALLIER, *op. cit.,* p. 140-141.
Entre autres arguments, la plupart des auteurs invoquent à l'appui de la théorie du ministre-juge, les textes suivants : « L'article 3 de la loi des 7-14 octobre 1790 et l'article 17, § 1, 2 et 4 de la loi des 27 avril- 25 mai 1791 ont fait des ministres réunis en conseil le tribunal administratif de droit commun ;
-la Constitution du 5 fructidor an III (article 318) a maintenu ces règles, en isolant seulement les ministres.
- les reformes de l'an VIII et surtout le règlement du 5 nivôse (article 11), qui affirme : « le Conseil d'Etat connaît des affaires contentieuses dont la décision était précédemment remise aux ministres ». Pour les auteurs qui justifient la théorie du ministre-juge par ce texte, il faut l'entendre de la façon suivante : « ces textes n'ont fait que subordonner la juridiction ministérielle à celle du Conseil d'Etat, le Conseil d'Etat devenant seulement le tribunal ordinaire du second degré, prononce en dernier ressort. Les ministres ont conservé en premier ressort tout ce qui ne leur a pas été enlevé pour être attribué aux Conseils de préfecture (En ce sens, Cormenin, 5° éd., op. *cit., t.* 1, p. 42 en note : Dareste, *op. cit.,* p. 173 ; Dufour, op. *cit., t.* 1, p. 148 ; Ducrocq, op. *cit.,* t. 2, p. 164-165 ; Batbie, *op. cit.,* t. 7, p. 422, etc.); et leurs attributions sont encore plus importantes qu'avant les réformes de l'an VIII, car un certain nombre de lois spéciales sont venues leur conférer expressément une mission juridictionnelle, ce qui est en même temps le signe de la justesse de la théorie du ministre-juge ».
Cependant cette interprétation est excessive et est remise en cause après 1860 : « S'il est bien vrai que les textes révolutionnaires peuvent être interprétés comme ayant conféré aux ministres un pouvoir juridictionnel, d'ailleurs contraire à la pratique de la monarchie, la législation de l'an VIII a sans aucun doute possible " enlevé aux ministres pour le transférer au Conseil d'Etat tout droit de décision sur les affaires contentieuses" (BOUCHENE-LEFER, R.P.D.F., 1863 t. 15, op. *cit.,* p. 365). L'interprétation des textes connaît quand même des limites: dire que le règlement du 5 nivôse an VIII a entendu réserver la compétence des ministres en première instance, c'est aller directement à l'encontre de la lettre du texte et de l'intention du législateur. Roederer a parfaitement montré, au moment du vote de la loi du 28 pluviôse qu' « administrer doit être le fait d'un seul homme et juger le fait de plusieurs » : que signifie cette formule si elle doit rester étrangère aux juges ordinaires du contentieux administratif ? Le sens du règlement du 5 nivôse an VIII est d'une clarté évidente : « les ministres sont laissés à leur rôle d'administrateur ; ils cessent d'être juges et les fonctions qu'ils exerçaient précédemment en cette qualité sont transférées au Conseil d'État... le droit de juger est désormais séparé partout du droit d'administrer ». (QUENTIN-BAUCHART, R.C.L.J., 187b, t, 37 , *op. cit.,* p. 142. Voir aussi Vivien, *Etudes, op. cit., t.* 1, p. 155, et Serrigny, t. 1, p. 171).
Depuis la législation de l'an VIII, aucun texte n'a jamais dit de façon générale que les ministres sont chargés de juger le contentieux administratif ; au contraire, la théorie du ministre-juge est en contradiction formelle avec toutes les lois qui donnent au Conseil d'Etat la mission de délibérer sur les litiges administratifs 314 (Constitution du 22 frimaire an VIII, article 52 ; décret du 11 juin 1806, article 13 ; ordonnance du 29 juin 1814, article 9 ; ordonnance du 23 août 1815, article 13 ; loi du 197 juillet 1845, article 18 ; loi du 3 mars 1849, article 6 ; Constitution du 14 janvier 1852, article 50, etc). L'interprétation des textes spéciaux doit donc se faire à la lumière des textes généraux, ce qui aboutit à dénier aux ministres tout pouvoir juridictionnel ».

[364] On peut noter que, concernant ces délimitations chronologiques, Hauriou a des idées un peu différentes puisqu'il estime que cette théorie du ministre-juge s'établit entre 1819 et 1825, s'épanouit de 1825 à 1848 et commence à décliner dés 1848. Pour Chevallier, « la juridiction ministérielle fonctionne sans contestation sérieuse jusqu'en 1860 », car « le véritable déclin ne commence qu'après 1860 ». CHEVALLIER, *op. cit.,* p. 142.

[365] Après 1860, la doctrine, consciente des conséquences néfastes de la théorie du ministre-juge sur les exigences d'une justice impartiale (notamment parce que le ministre est alors juge et partie), la remet en cause, notamment dans ses fondements légaux. Parallèlement, le principe selon lequel « juger l'administration, c'est encore administrer » est également mis à mal. Ce renversement de situation est aussi permis par celui que connaît le Conseil d'Etat qui retrouve une position supérieure à celle des ministres et adopte –certes progressivement et prudemment-, de ce fait, une jurisprudence plus restrictive quant aux pouvoirs juridictionnels de ces derniers. La doctrine interprète strictement la définition du « contentieux » (notamment en exigeant une réclamation) et devient plus exigeante quant à la notion de juridiction (qui inclut des garanties procédurales et organiques).Ainsi, Aucoc en 1869, réaffirme l'importance de l'existence du litige, de la réclamation dans la notion de contentieux.

avec Chevallier, que « la théorie du ministre-juge est (…) solidement ancrée dans le droit positif. Evidemment contraire au principe de la séparation entre l'administration active et le jugement du contentieux, (…) elle est au fond parfaitement logique, si l'on tient compte du fait que le principe selon lequel « juger l'administration, c'est encore administrer » est alors dominant: les ministres, chefs de la hiérarchie administrative, ont vocation naturelle à trancher les litiges contentieux relatifs à l'action administrative, dans la mesure où l'on considère que le contentieux est étroitement lié à l'action et qu'examiner les plaintes des administrés, c'est encore faire acte d'administration »[366].

Pour Chevallier, il faut bien penser que c'est parce que l'on a encore, à ce moment là une définition matérielle de la notion de juridiction[367], que l'on en déduit alors que des administrateurs actifs tels que les ministres ont des pouvoirs juridictionnels (alors qu'à l'inverse, une définition incluant des critères tels organiques ou procéduraux, ne permettrait pas de dire d'un ministre qu'il est une autorité juridictionnelle)[368]. Dès lors, en consacrant la

---

« (…) cette analyse [de Aucoc] a une conséquence immédiate sur le plan de la théorie de l'administrateur-juge - elle exclut des attributions juridictionnelles de l'administration active « tout ce qui n'est pas décision sur un litige engagé ». Or cette restriction a un particulier intérêt en ce qui concerne le ministre : désormais, le ministre est seulement juge lorsqu'il se prononce sur une contestation. Un grand nombre de décisions ministérielles perdent ainsi le caractère de jugements ; les décisions spontanées sont toutes considérées comme des actes administratifs : elles peuvent donner naissance à un litige, mais elles ne tranchent pas un problème contentieux. Pratiquement, « le caractère d'acte de juridiction se trouvera réservé aux décisions par lesquelles le ministre prononcera sur les recours dirigés contre les actes d'une autorité administrative inférieure » ou aux décisions que la loi qualifie expressément de jugements ». CHEVALLIER, *op. cit., p. 148 à 154.*

La condamnation la plus sévère de la théorie du ministre-juge a été prononcée par Montesquieu (*L'Esprit des lois,* Ire partie livre VI Chap. VI*)* : les ministres, dit-il, ne doivent pas juger les affaires contentieuses, car il faut « des tribunaux de judicature de sang-froid, et à qui toutes les affaires soient en quelque façon indifférentes » : il y aurait donc « une espèce de contradiction » entre les qualités de ministre et de juge.

L'article 17 de la loi du 21 juin 1865 en attribuant aux Conseils de préfecture la connaissance d'un certain nombre d'affaires que le préfet jugeait en Conseil de préfecture, diminue encore la compétence juridictionnelle du préfet ».

[366] CHEVALLIER, *op. cit.,* p. 144-145.

[367] CHEVALLIER*, op. cit.,* p. 131-132.

« La juridiction se définit toujours par le fait de statuer sur le contentieux (…) La confusion de la juridiction administrative et de l'administration active persiste donc, bien que limitée au premier ressort et malgré les critiques d'une partie de la doctrine ».

[368] Selon Chevallier, la persistance de la doctrine de l'administrateur-juge est due à la persistance d'une définition matérielle de la notion de juridiction. En effet, au XIXème siècle, une juridiction se défini uniquement par un critère matériel à savoir celui de statuer sur le contentieux (administratif). Autrement dit, exerce une juridiction celui qui règle le contentieux administratif (terme également sujet à controverse). Or, il lui semble évident qu'une autorité administrative peut être amenée à statuer sur des questions contentieuses, mais alors, selon ces définitions, on considère dés lors qu'elle exerce une juridiction. D'où l'administrateur-juge. « il est évident que souvent les autorités administratives ont à résoudre des questions de nature matériellement contentieuse : en raison du lien ainsi établi entre contentieux et juridiction, il faut reconnaître que, lorsque l'administration active se trouve saisie de tels problèmes, elle exerce une fonction juridictionnelle et se trouve investie de la qualité de juge. Le critère matériel aboutit inévitablement à confondre la juridiction administrative et l'administration active ». CHEVALLIER*, op. cit.,* p. 137-138.

D'autre part, Chevallier écrit que, si « tous les problèmes contentieux relèvent de la fonction juridictionnelle et sont tranchés par des juridictions », pour autant on a tort de croire que toute juridiction est toujours contentieuse : « les juridictions administratives statuent parfois sur des questions qui ne sont pas de nature " contentieuse ", au sens où les auteurs du début du XIXe siècle entendent ce terme. La fonction juridictionnelle déborde donc, en certains domaines, le strict domaine du contentieux ». Autrement dit, une juridiction ne se définit pas uniquement par le fait de régler du contentieux : une juridiction peut être amenée à traiter d'autres questions.

Si, selon lui, la notion de juridiction est mal perçue au début du dix-neuvième siècle, celle de contentieux ne l'est pas moins.

théorie du ministre-juge (et plus généralement de l'administrateur-juge), la portée du principe de séparation de la juridiction et de l'action administratives s'en trouve réduite. C'est à dire que l'an VIII qui a introduit une distinction entre les organes chargés de juger et ceux qui traitent de l'administration active, voit cette distinction atténuée par la « persistance d'une définition matérielle de la juridiction et de la doctrine de l'administrateur-juge »[369]. En somme, l'an VIII a fait faire des progrès certains au principe de séparation de l'action et de la juridiction parce qu'il a crée des organes spécialement chargés du contentieux, mais cette avancée se heurte à la doctrine de l'administrateur-juge.

En effet, il faut noter que, si elle est « d'abord conçue essentiellement en faveur des ministres, cette théorie s'étend peu à peu à tous les degrés de la hiérarchie administrative ». Elle fait ainsi du préfet l'un de ces administrateurs dont la compétence juridictionnelle n'est pas douteuse[370].

Cette notion de contentieux administratif est interprétée de façon trop laxiste par la doctrine qui ne respecte pas le sens strict de la définition de l'époque, à savoir que le contentieux doit être formé des réclamations fondées sur la violation d'un droit : il y a donc trois critères : l'existence d'une réclamation c'est à dire d'un réel litige (pas seulement implicite) entre l'administration et l'administré, l'existence d'un droit (et non d'un simple intérêt ; ce droit peut aussi prêter à diverses définitions), droit qui est bafoué.

Ainsi estime-t-on que celui qui statue sur le contentieux administratif exerce forcément (selon les principes du XIXème) une juridiction administrative (puisque alors prévaut une définition matérielle de ce dernier terme). Or, si l'on avait alors une définition plus stricte de la notion de juridiction (incluant des critères organiques et formels), on ne pourrait alors pas dire des administrateurs actifs qu'ils exercent une juridiction.

Ainsi Chevallier conclut-il : « « La liaison des termes contentieux et juridiction, et la définition de la juridiction par le critère principal du contentieux, entraîne donc la reconnaissance de la qualité de juge à des administrateurs actifs, qui ne présentent aucune des garanties qu'on est en droit d'exiger d'un juge : c'est la théorie de l'administrateur-juge ». CHEVALLIER*, op. cit*., p. 139.

Sans doute faut-il comprendre cette théorie de Chevallier dans le sens où si, au dix-neuvième siècle, la doctrine et le législateur avaient adopté des définitions plus rigoureuses des notions de contentieux et surtout de juridiction (en y incluant des critères organiques et formels) alors, sûrement, auraient-ils répugné à reconnaître au ministre une juridiction contentieuse de droit commun, puisque, à l'évidence, il n'en présente aucune des garanties. Ainsi donc, la persistance de confusion dans les termes aboutit à reconnaître l'exercice d'une juridiction au ministre d'où la persistance de confusion entre l'action et la juridiction administratives, confusion à laquelle, pourtant, la loi de l'an VIII aurait souhaité mettre un terme. Aussi Chevallier écrit-il que : « la persistance de l'analyse théorique ancienne du contentieux administratif, malgré la création d'une juridiction administrative spécialisée, aboutit à dénaturer l'apport des réformes de l'an VIII et à plonger le droit administratif dans la confusion ». CHEVALLIER*, op. cit.,* p. 131-132.

[369] CHEVALLIER, *op. cit.* , p. 131.

[370] Avant 1860, la théorie du ministre-juge est reconnue par tous (sauf Trolley, Macarel, Foucart et Vivien), par contre la juridiction (spécialisée) des administrateurs locaux est plus critiquée (exceptée celle du préfet).

« A côté du ministre, juge de droit commun, certains administrateurs exercent la juridiction administrative, mais de façon exceptionnelle, lorsqu'un texte l'a effectivement prévu. (…) La logique des définitions données aux notions de " contentieux " et de " juridiction " impose de reconnaître aux administrateurs locaux un véritable pouvoir de juridiction ; en effet le préfet, le sous-préfet, le maire tranchent eux aussi des problèmes contentieux ; comme le ministre, ils statuent sur les droits des administrés. Cependant, les auteurs s'effraient un peu des conséquences entraînées par une telle théorie, car alors l'administration entière se juridictionalise, tous les administrateurs sont plus ou moins juges, ce qui est quand même paradoxal, et surtout multiplie les degrés de juridiction ; aussi s'efforcent-ils de réduire les cas de juridiction contentieuse sur le plan local en affirmant que, comme le ministre est le juge de droit commun, les administrateurs locaux ne sont que des juges d'exception, dont la compétence est définie limitativement par la loi.

Beaucoup d'auteurs (…) ne parlent même pas d'ailleurs de la juridiction contentieuse du maire et du sous-préfet. Et ceux qui croient déceler quelques vestiges d'attributions contentieuses données à ces deux autorités, les réduisent au minimum (…). La compétence juridictionnelle du préfet est, au contraire, admise par tous ; elle paraît contraire au texte de la loi de pluviôse an VIII qui a expressément entendu réduire le préfet au rôle d'administrateur : mais, d'autre part, il faut bien reconnaître que certains actes du préfet tranchent des droits et ont un caractère contentieux, ce qui, compte tenu des définitions admises, leur confère *ipso facto* une nature juridictionnelle. Les auteurs concèdent donc, le plus souvent à contre cœur, que le préfet exerce bien une

En conclusion, si les lois de l'an VIII n'ont pas pour effet de consacrer une véritable séparation entre l'action et la juridiction administrative (et ce malgré l'idée originaire du législateur[371]), elles constituent cependant une étape qui a ensuite permis la réalisation de cette séparation.

Nous allons, à présent, nous pencher sur la notion même de juridiction et voir si les Conseils de préfecture sont bien des juridictions administratives dignes de ce nom, c'est à dire au sens précis et actuel conféré à ce terme.

---

juridiction, mais ils insistent sur son caractère exceptionnel ; il faut que le droit de juger ait été conféré au préfet par une disposition spéciale et expresse ; il s'agit d'une " dérogation ", qui est fort critiquable et qui doit être contenue dans de strictes limites. Il n'y a pas plus de seize cas dans lesquels le préfet statue comme juge, soit seul, soit en Conseil de préfecture. M. Sandevoir estime que les arrêtés du préfet en Conseil de préfecture ne peuvent avoir le caractère juridictionnel puisque le recours au ministre est possible contre eux ; mais le critère de l'appel direct au Conseil d'Etat n'est pas décisif pour déterminer les attributions contentieuses du préfet, et les auteurs admettent parfaitement l'existence de trois degrés de juridiction. *(...)* La persistance du critère matériel pour définir la notion de juridiction aboutit donc à la survie de la théorie de l'administrateur juge, théorie surtout favorable aux ministres, qui prennent la qualité de juges administratifs de droit commun ». CHEVALLIER, *op. cit.,* p. 145-146 et 148.

[371] « La législation de l'an VIII serait le véritable point de départ de la séparation de la juridiction administrative et de l'administration active. (En ce sens : Carré de Malberg, op. *cit., t.* 1, p. 780 ; R. Bonnard, Précis..., *op. cit.,* p. 75 ; J. Biatarana, op. *cit.,* p. 6, etc).
L'argumentation est séduisante, mais exagère l'apport effectif des lois de l'an VIII. Elle prête des intentions très libérales au Premier Consul, alors que les réformes réalisées sous le Consulat et l'Empire s'inspirent, en général, de principes autoritaires. En fait, les institutions de l'an VIII déforment les théories de Roederer, et le rapport de Daunou au Tribunat s'en rend bien compte, puisqu'il réclame " l'accomplissement " de la " promesse " de séparation des trois fonctions [action, délibération, juridiction], qui figure dans l'exposé des motifs de la loi concernant les Conseils de préfecture. Le législateur de l'an VIII reprend au fond exactement les principes appliqués par l'Ancien Régime et la Révolution : il reconnaît en théorie la différence de nature entre les diverses opérations qui incombent à l'administration, mais il n'en tire pas de conséquences pratiques sur le plan institutionnel : comme auparavant, le contentieux administratif est bien spécifique par rapport à l'action, mais les organes chargés de sa solution ne se distinguent pas vraiment des autres autorités actives ». CHEVALLIER, *op. cit.,* p.93.
Daunou, Rapport au Tribunat, séance du 23 pluviôse an VIII, Archives parlementaires, 21 série, t. 1, p. 184.
Ainsi donc, selon Chevallier, le Premier Consul n'a pas eu les intentions libérales que l'on a bien voulu lui prêter : les lois de l'an VIII ne séparent pas les deux fonctions d'action et de jugement (concernant la matière administrative) mais, cependant, il ne faut pas en nier l'importance car elles créent une distinction entre elles, distinction qui permettra d'aller ensuite plus avant vers une véritable séparation.

CHAPITRE 3. CRITERES DOCTRINAUX DE DEFINITION D'UNE JURIDICTION ADMINISTRATIVE INDEPENDANTE DE L'ADMINISTRATION ACTIVE.

Par analogie avec la juridiction judiciaire, certains auteurs se sont efforcés, progressivement, de déterminer des critères de définition de la juridiction administrative et, plus précisément, des critères assurant l'indépendance de cette juridiction par rapport à l'administration active[372]. Bien évidemment, comme nous l'avons déjà dit, ces critères ne sont pas ceux du début du dix-neuvième siècle, époque où seul le critère matériel permettait de définir une juridiction. La doctrine a donc évolué et, peu à peu, étayé sa définition d'une bonne juridiction. A l'aune de ces trois critères (matériel, organique et formel), certaines critiques contre le fonctionnement des Conseils de préfecture ont été formulées. Le propos est donc ici d'analyser ces éventuelles défaillances qui n'ont pas permis au Conseil de préfecture en général (et à celui de la Meurthe en particulier) d'être une juridiction administrative spécialisée digne de ce nom.

SECTION 1. UN CRITERE ORGANIQUE.

Au premier plan, se dessine un critère organique qui consiste à confier le pouvoir de juridiction à des organes spécialement institués à cet effet et surtout bien distincts de l'administration active. En effet, si tel n'est pas le cas, c'est alors le système de l'administrateur-juge -avec tous les risques que cela comporte pour le justiciable- qui s'impose.

Or, concernant ce premier critère, nous pouvons dores et déjà dire que le Conseil de préfecture de la Meurthe (mais cela est valable pour tous) est en quelque sorte un corps distinct de l'administration active qui, théoriquement, s'occupe à titre principal, de juger le contentieux administratif, à quatre exceptions prés. Il faut tout d'abord mentionner la présence comme président de droit d'un administrateur actif et non des moindres : le préfet. Deuxièmement, il nous faut souligner la participation des conseillers -individuellement ou en corps- à l'administration active. Troisièmement, il ne faut pas oublier que les Conseils de

[372] En effet, il faut bien voir que le principe de séparation est, comme le dit Chevallier, ambivalent : il faut y voir à la fois l'indépendance de la juridiction administrative par rapport à l'autorité administrative mais également celle de l'action administrative par rapport à la juridiction (éviter dans le premier cas la tutelle de l'administration sur les décisions des juges, et interdire aux juges de faire des actes d'administration). Bien évidemment, seul le premier aspect de ce principe nous intéresse.

préfecture ont généralement leurs bureaux au sein même de la préfecture. Le quatrième et dernier point concerne le statut des conseillers de préfecture, lequel ne leur accorde pas de garanties suffisantes d'indépendance.

§ 1. LA PRESIDENCE D'UN ADMINISTRATEUR ACTIF.

Dans l'ensemble, les orateurs qui participent aux débats précédant l'adoption de la loi du 28 pluviôse an VIII, s'accordent à reconnaître que la séparation opérée entre l'administration active et la juridiction, n'est pas des plus nettes. La raison en est bien évidemment à la présence du préfet au sein du Conseil de préfecture. En outre, l'interprétation même des dispositions accordant voix prépondérante et présidence du Conseil au préfet, sont sujettes à discussion. Cependant, tandis que pour certains cette participation du préfet ne peut porter atteinte à l'impartialité des décisions rendues par le Conseil de préfecture, pour d'autres, cette immixtion du préfet est insupportable.

A) Une « ligne de démarcation » des plus imprécises.

Dès les débats sur le projet de la loi qui deviendra la loi du 28 pluviôse, la discussion devant le Tribunat, avait amené l'orateur Gillet de l'Oise, à prévenir du danger de cette présence et prépondérance du préfet : « la division, dit-il, de l'administration et du contentieux, est une de ces idées saines et justes auxquelles on ne peut se refuser d'applaudir ; mais je pense qu'entre ces deux parties, il faudra tirer une ligne de démarcation bien prononcée, et qu'elle ne l'est pas assez dans le projet. Je trouve que dans le projet le préfet se mêle trop souvent, et surtout avec trop d'influence, aux juges du contentieux ». Et ce même orateur tente de montrer les conséquences fâcheuses de cette présence du préfet en prenant l'exemple des nouvelles législations sur les émigrés et les biens nationaux qui placent le sort de propriétés privées (matière en principe dévolue au juge judiciaire) dans les mains du Conseil de préfecture et donc, du préfet[373].

[373] Ainsi, déclare-t-il : « Et observez de quelle conséquence cette influence peut être, quand nos lois ont pour ainsi dire placé toutes les propriétés dans le domaine administratif, par suite de la législation sur les émigrés, et celle sur l'aliénation des domaines nationaux. Les décisions qui tiennent le plus prés à la propriété des citoyens, sont prises administrativement. Sans doute cette législation des émigrés recevra des modifications. Le gouvernement le veut, parce que la justice et l'opinion générale les réclament également. Quant aux domaines nationaux, ils donneront encore lieu à de nombreuses contestations. Les ventes sont maintenues par la constitution, lorsqu'elles sont légalement faites : mais à quel caractère doit-on reconnaître cette légalité, voilà ce qu'il faudra examiner (…) j'ai voulu citer un exemple qui prouvât combien sera étendu le contentieux de l'administration, et le danger d'y donner trop de prépondérance au préfet », *La Gazette Nationale ou Le Moniteur Universel,* 1800, p. 585, « Tribunat, séance du 24 pluviôse, présidence de Desmeuniers, sujet: la division territoriale, le régime administratif. Intervention de Gillet de l'Oise ».

Dans le même sens, on peut citer l'intervention de Ganilh[374]. Lui aussi insiste sur cette ligne de partage mal définie entre administration active et juridiction administrative. Il se montre, de plus, hostile à l'idée qu' « administrer doit être le fait d'un seul », car cela lui semble ouvrir la porte à nombre d'abus. « On a séparé l'administration du contentieux ; mais bientôt on donne au préfet une telle influence sur cette partie, que la ligne de démarcation se trouve bien effacée. Sans doute des administrations délibérant au lieu d'agir, étaient une mauvaise institution ; mais a-t-on bien réfléchi au danger qu'il pouvait y avoir à charger un seul homme de l'administration d'un département, et à l'en charger sans surveillance avec l'appui de la force publique ? Ne doit-on pas craindre le retour des abus et des calamités dont la France a été la victime ? Ne doit-on pas craindre la résistance, lorsque ce préfet, cet homme unique aura à exécuter quelque mesure difficile, une levée, une réquisition d'hommes ou de denrées ? lorsqu'il aura à mettre les gardes nationales en mouvement, et enfin dans d'autres occasions semblables ? »[375].

B) La thèse de l'indifférence.

A l'inverse de ces deux orateurs, Chauvelin[376] prend la parole devant le Tribunat et affirme ne voir aucun danger dans la présence ou même la voix prépondérante du préfet au sein du Conseil de préfecture. La raison en est notamment qu'il ne considère pas, dans le cas où le préfet use de ces prérogatives, que ces matières puissent le conduire à se retrouver juge et partie. En d'autres termes, selon Chauvelin, le préfet ne peut se montrer partial en cas de litige sur une de ces matières car il n'a pu y prendre part. C'est ce que nous avons appelé la thèse de l'indifférence. Aussi, cet orateur dit-il : « Je ne redoute point la présence du préfet dans le Conseil de préfecture ; je ne redoute point la voix prépondérante dans la décision d'affaires où les administrations centrales elles-mêmes ont toujours été juges et parties. Je ne vois pas même que le préfet puisse être, par suite de la voix qui lui est attribuée dans le Conseil de préfecture, juge et partie dans des discussions qui ne doivent jamais l'intéresser personnellement. Le jugement des difficultés entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration pourrait seul offrir cet inconvénient ; et les lois existantes, exigeant que les travaux soient toujours adjugés à l'enchère, rendront en dernière analyse les préfets fort indifférents sur le sort de ces contestations, jugées surtout après l'examen du cahier des charges. Il est d'ailleurs nécessaire que le préfet assiste, dans diverses circonstances, aux délibérations du Conseil de préfecture, ne fût-ce que pour l'éclairer et l'instruire sur les faits ; et il est convenable, autant qu'utile, qu'il le préside lorsqu'il s'y trouve »[377]. Chauvelin estime donc que cette présence du préfet est même une nécessité, pour éclairer le conseil. Sur cette

[374] GANILH (Charles) (6 janvier 1758-4 mai1836). Avocat au Parlement de Paris avant la Révolution, il est ensuite membre du Tribunat et député de 1815 à 1822. Il est également l'auteur de plusieurs ouvrages. ROBERT (Adolphe) et COUGNY (Gaston), *Dictionnaire des Parlementaires de 1789-1889,* Tome 3, p. 103.

[375] *La Gazette Nationale ou Le Moniteur Universel*, 1800, p. 589-590, Tribunat, séance du 13 pluviôse, (je pense que c'est une erreur ce doit être le 25 pluviôse), sujet: la division territoriale, intervention de Ganilh.

[376] CHAUVELIN (Bernard-François, Marquis de), (1766-1832). Fils d'un lieutenant-général de Louis XV, il est membre du Tribunat et régulièrement élu député de 1822 à 1829.ROBERT (Adolphe) et COUGNY (Gaston), *Dictionnaire des Parlementaires français de 1789 à 1889*, Tome 2, p. 77.

[377] *La Gazette Nationale ou Le Moniteur Universel*, 1800, p. 588-590, « Tribunat, suite de la séance du 24 pluviôse, présidence de Desmeuniers », sujet: la division territoriale, intervention de Chauvelin.

dernière affirmation, cet orateur n'est pas très clair, car cette utilité du préfet semble sous-entendre qu'il donnerait son point de vue au Conseil de préfecture comme le ferait une partie à un litige : en effet, comment « instruire sur les faits » le Conseil si l'on n'a pas une meilleure connaissance (c'est à dire plus directe) de ces derniers ? C'est donc qu'il y a bel et bien un intérêt et que le préfet n'est pas si étranger que cela aux matières dont le Conseil a à délibérer. En outre, si le préfet n'a pas participé à l'adoption de l'acte litigieux, pour autant peut-il se montrer si impartial que cela, lui qui doit avoir à cœur de défendre l'intérêt général ?

Notons également l'intervention du tribun Delpierre[378] qui défend lui aussi cette idée selon laquelle le préfet ne serait en aucun cas juge et partie, n'étant pas impliqué dans l'adoption des actes litigieux relevant de la compétence du Conseil de préfecture. Aussi écrit-il (et nous lui objectons les mêmes remarques que celles formulées ci-dessus) : « On a dit encore que le préfet, intervenant dans les délibérations du Conseil de préfecture, serait juge dans sa propre cause. Je parcours l'article qui règle leurs attributions du Conseil de préfecture, et je n'y vois nulle part qu'il y soit question d'intérêts relatifs au préfet ; ils appartiennent tous à la république. Il n'y intervient que comme surveillant ; il n'évalue pas les propriétés foncières et ne forme point les rôles des contributions directes ; donc il n'a aucun intérêt à trouver injuste ou légitime la demande en réduction de cote d'un citoyen qu'il n'a point imposé ; il n'en a point davantage à favoriser, ou à faire rejeter les réclamations des entrepreneurs des travaux publics, puisque leurs marchés sont le résultat des enchères ou ventes à tout le monde ; il n'en est que le régulateur et le témoin. Il n'en a pas davantage à présenter sous un jour odieux ou favorables les plaintes des particuliers, qui accuseraient les entrepreneurs de leur avoir causé du dommage puisque les entrepreneurs ne tiennent pas de lui leur existence. Trouverait-on mauvais qu'il se mêlât de grande voirie, des demandes des communes en autorisation de plaider, et du contentieux des domaines nationaux. Mais, qui donc s'en mêlera, si ce n'est l'homme du gouvernement qui est le tuteur né des communes, qui doit entretenir la solidité des chemins publics, et affermir, comme garant en chef de la révolution, l'existence des acquéreurs de domaines nationaux ! Où est, dans toutes ces matières, la cause personnelle du préfet ? dans les unes, il veille uniquement pour la république ; dans les autres, il est indépendant, et exerce par conséquent une autorité aussi amie, aussi tutélaire qu'un juge ou un jury prononçant dans le calme de toutes les passions, sur une question de droit ou de fait.

Il ne serait pas aussi aisé de répondre à cette objection, si elle s'adressait aux actes qu'il fait comme sous-préfet dans l'arrondissement chef-lieu, et qu'il concourt à juger, comme préfet dans le Conseil de préfecture. L'esprit d'économie qui a guidé le gouvernement, lui a

[378] *La Gazette Nationale ou Le Moniteur Universel*, 1800, p.619-620, « Corps législatif, présidence de Grégoire, suite de la séance du 28 pluviôse, suite du discours de Delpierre, orateur du Tribunat, sujet: la division territoriale ».
Le Dictionnaires des Parlementaires rapporte l'existence de deux Delpierre, deux frères vosgiens, tous deux homme de loi avant la Révolution. L'un, Antoine-François, Baron Delpierre (1764-1854), est député en 1791 et au Conseil des Cinq-Cents. Il est, ensuite, membre du Tribunat puis baron de l'Empire. Il conserva ses fonctions sous la Restauration. Le parcours de son frère aîné est peu éloigné du sien. En effet, Nicolas-François Delpierre (1753-1812) est successivement député au Conseil des Cinq-Cents puis au Corps législatif. Il mourut dans l'exercice de ses fonctions de procureur impérial de Mirecourt. ROBERT (Adolphe) et COUGNY (Gaston), *Dictionnaire des Parlementaires français de 1789 à 1889*, Tome 2, p. 326.

dérobé cette contradiction, qui, espérons-le, disparaîtra bientôt, pour rendre le préfet tout entier à ses fonctions naturelles de chef de l'administration ».

C) La thèse de l'équilibre.

Si, pour sa part, Roederer ne nie pas que le préfet puisse être, dans ce système, juge et partie, pour autant, il abonde dans le même sens que Chauvelin quant au caractère inoffensif de la présence du préfet au sein du Conseil de préfecture. Il s'en ouvre devant le corps législatif. Il explique, lui aussi, que cette présence est même nécessaire pour que le jugement dudit conseil puisse être pris de façon équilibrée, c'est à dire en ayant bien tenu compte des intérêts publics comme privés (et non d'un seul des deux) : « le projet, dit-on, constitue le préfet juge et partie, en lui donnant séance et voix prépondérante au Conseil de préfecture. (…) Quelle garantie, demande-t-on, restera aux parties qui voudront réclamer contre les actes des administrateurs, devant le tribunal que l'administrateur présidera ?[379] Je réponds à cette question par la suivante : quelle garantie restait depuis la constitution de 1791 ? quelle garantie reste maintenant, sous la Constitution de l'an III, contre les actes des administrateurs, devant un tribunal que les administrateurs composent ? N'est-il pas bien plus probable qu'on obtiendra justice d'un tribunal présidé par un préfet, et très ordinairement jugeant sans son assistance[380], que par un tribunal composé des administrateurs contre lesquels on réclame ? Pourquoi tant se révolter contre la proposition du gouvernement, quand on a souffert patiemment et qu'on souffre encore maintenant sans réclamation des lois et des usages qu'il adoucit et qu'il réforme ? S'est-on révolté contre les deux constitutions qui ont donné les administrateurs pour juges de leurs propres faits ? C'est pour cette raison que l'on ne doit pas confondre les actes d'administration, faits par le magistrat pour l'intérêt public avec les actes faits par le citoyen pour son intérêt privé. La loi a présumé que comme l'administrateur est homme public dans ses actions administratives, rien ne l'empêche d'être impartial dans ses jugements entre l'intérêt public et l'intérêt particulier. Il y a quelque chose d'outré dans cette confiance. Un administrateur peut bien ne tenir à ses actes par aucun intérêt personnel, et y tenir par prévention, par amour propre. Aussi est-ce en grande partie par cette considération que le gouvernement a voulu donner d'autres juges aux parties. Mais, si l'expérience prouve que des tribunaux séparés de l'administration se font naturellement un esprit opposé à ses besoins[381], et suivent une marche trop embarrassée pour elle, il est nécessaire que

[379] Autrement dit, où il sera juge et partie. C'est le système de l'administrateur-juge ! Mais Roederer semble établir une distinction entre l'administrateur qui devrait juger le contentieux né de ses propres actes et l'administrateur qui connaît des actes d'un autre administrateur. Effectivement, théoriquement, le Conseil de préfecture va juger des actes d'administrateurs : or, pour leur part, ils ne sont pas censés faire d'administration active..

[380] Ce qui semble le cas pour notre Conseil de préfecture de la Meurthe. Mais alors s'il est plus courant que les Conseils de préfecture jugent sans le préfet, qu'advient-il de ce bel équilibre qui doit présider aux décisions du Conseil de préfecture ? En théorie, les conseillers de préfecture n'ayant pas de rôle dans l'administration active (en réalité nous verrons qu'ils en ont et d'ailleurs, de l'avis de certains auteurs comme Chevallier, que ces attributions vont finir par prendre le pas sur celles de juges), la loi de l'an VIII ne revient donc pas au système d'administrateurs jugeant les actes d'autres administrateurs : d'où, en principe, ce sont des juges qui n'ont pas pu être les administrateurs à l'origine de l'acte litigieux !

[381] Allusion aux juridictions spécialisées crées au XIIIième siècle.

l'administrateur puisse se faire entendre, se faire écouter des juges, leur proposer les raisons d'intérêt public qu'il peut avoir, et coopérer lui-même au jugement, si l'on veut qu'il y ait une véritable impartialité dans les jugements : c'est pourquoi nous avons donné au préfet la faculté de présider le Conseil de préfecture. Les juges le ramèneront aux intérêts des particuliers, il ramènera les juges à l'intérêt public ; et la justice sortira de leur rapprochement »[382]. Selon Roederer, il n'était pas possible de laisser le préfet statuer seul sur ces litiges car il n'aurait pas été réellement impartial. C'est pourquoi, le Conseil de préfecture a été institué. Mais, pour autant le préfet n'en est pas exclu. En effet, c'est par nécessité d'établir un certain équilibre dans la prise en compte des intérêts publics et privés, que le projet de loi (et la loi du 28 pluviôse ensuite) décide de laisser le préfet, pourtant un administrateur actif, s'immiscer dans le règlement du contentieux auprès du Conseil de préfecture. Qui plus est, cette présence évite de renouer avec la désastreuse expérience des juridictions administratives spécialisées de l'Ancien Régime qui avaient fini par se retourner contre le gouvernement, aux côtés des Parlements. De cette équilibre, doit naître, selon Roederer, l'impartialité. Cette vision du rôle du préfet semble cependant un peu simpliste car elle ne tient pas compte de la différence d'ordre hiérarchique qui existe entre le préfet et les conseillers de préfecture ; différence qui doit, sans nul doute, se ressentir sur les actes de ces derniers. En effet, comme nous aurons l'occasion d'y revenir, c'est bel et bien le préfet qui, avec le ministre de l'Intérieur, choisit les conseillers de préfecture et rend compte à ce dernier de leurs actions, tout au long de leur carrière. Celle-ci peut donc rapidement prendre fin si tel est le souhait du préfet.

Desmousseaux[383], membre du Tribunat, est du même avis que Roederer. Il n'a pu s'exprimer publiquement, faute de temps, mais une partie -prise au hasard par l'imprimeur- de son discours a fort heureusement été reproduite au *Moniteur Universel*. Pour lui, la présence du préfet au sein du Conseil de préfecture ne signifie pas la persistance du système de l'administrateur-juge, mais, au contraire, offre de bonnes garanties pour le respect de l'intérêt privé. Par ailleurs, il reprend à son compte la thèse de l'indifférence des préfets (pour les affaires réglées devant le Conseil de préfecture), thèse déjà évoquée par Chauvelin. Il en conclut l'impartialité du préfet, même s'il reconnaît que cette « ligne de démarcation » dont parlent ses collègues n'est pas claire. « Les fonctions des préfets, dans leurs conseils respectifs, n'ont pas paru bien déterminées et on a craint que le préfet ne devint le juge de ses propres actes. Cette double objection n'est pas très fondée. La presque totalité des réclamations portées à ces conseils n'aura point son origine dans les actes de ces

[382] *La Gazette Nationale ou Le Moniteur Universel*, 1800, p.607, « Corps législatif, présidence de Grégoire, suite de la séance du 27 pluviôse, suite du discours de Roederer, orateur du gouvernement, sujet: la division territoriale ».

[383] DESMOUSSEAUX (Antoine, François, Erhard, Marie, Catherine, Baron) (1757-1830). Avocat au Parlement de Paris avant la Révolution, il devient en 1789 échevin et lieutenant du maire de Paris. En 1791, il remplace Duport en tant que substitut du procureur de la commune de Paris. Il signe alors un arrêté enjoignant aux « présidents et commissaires de police des sections » d'accroître leur surveillance notamment des hôtels et des personnes devant y séjourner (et qui les quittent avec la complaisance des hôteliers). Tout d'abord appelé à remplacer Manuel comme procureur de Paris, c'est ensuite de l'administration de Paris dont lui échoit la charge. Le premier consul le fait ensuite entrer au Tribunat, avant de lui confier sa première préfecture. Représentant aux Cent-Jours, il retourna à la vie privée au retour du roi. Pour plus de détails, voir ROBERT (Adolphe) et COUGNY (Gaston), *Dictionnaire des Parlementaires français de 1789 à 1889*, Tome 2, p. 362.

administrateurs, qui ne répartiront point les contributions, qui n'auront aucun intérêt personnel aux contestations des entrepreneurs de routes ou canaux avec ceux auxquels ils auraient causé des dommages : ces préfets le seront également aux contestations qui peuvent naître entre des particuliers et des villes, bourgs et villages pour raison de leurs propriétés communales. J'observe d'ailleurs qu'en plaçant cet administrateur au milieu de trois, quatre ou cinq juges impartiaux, on donne aux intérêts privés une garantie qu'ils n'ont pas avec les administrateurs de département, juges actuels de toutes les réclamations, contentieuses ou autres, juges de leurs propres actes, exécuteurs de leurs propres décisions. Le Conseil de préfecture est donc à la fois une grande amélioration et une heureuse conception »[384]. Desmousseaux conclut, toujours dans le sens de l'optimisme, en précisant que si le préfet venait à oublier ses devoirs, les autres membres du Conseil de préfecture, ne manqueraient pas de l'y rappeler : « Quand un préfet, oubliant ses devoirs et ses véritables intérêts, voudrait, oserait devenir un petit tyran, n'a-t-il pas, auprès de lui, un conseil nombreux qui répartit l'impôt, qui entend ses comptes, qui le surveille, qui peut dénoncer immédiatement sa conduite au ministre, et placer au premier rang des besoins du département le changement de son administrateur ; n'a-t-il pas un Conseil de préfecture auquel la loi donne le jugement de tous les intérêts privés ? »[385]. Son avis étant le même que celui de Roederer, les mêmes objections peuvent lui être faites. La dénonciation du préfet par un conseiller de préfecture paraît également des plus hasardeuses.

Enfin, c'est Delpierre qui, devant le Corps Législatif, s'attarde sur l'importance de la présence du préfet au sein du Conseil de préfecture. Il invoque, lui aussi, cette participation comme condition du rétablissement d'un certain équilibre devant le Conseil. En effet, il estime que sans cette intervention, ledit Conseil ne pourrait juger en toute impartialité et serait forcément plus favorable aux intérêts privés, lesquels rendraient ces juges d'emblée plus populaire. Estimant alors, contrairement à l'idée généralement répandue, qu'il ne s'agit pas d'un conflit entre « le pot de terre et le pot de fer », Delpierre considère que dans les litiges mettant aux prises intérêt général et intérêt privés, c'est le premier qui est sans cesse et injustement malmené. C'est pour le moins, un argument des plus inattendus ! Entres autres arguments, il estime également cette présence comme allant de soi, les litiges ne prenant pas l'administration à partie, n'étant que du ressort exclusif des tribunaux. « On qualifie de confusion de pouvoirs la participation et la prépondérance du préfet dans les délibérations du Conseil de préfecture. Si c'était répondre à ce reproche que de dire que, sous le premier rapport, c'est une imitation de ce qui est plutôt qu'une innovation, que les administrations centrales nées de la constitution de l'an III, révocables par l'autorité exécutive, étaient à la fois, juges du contentieux et accusatrices, j'emploierais le moyen que l'organisation actuelle me présente ; mais je veux répondre d'une manière plus directe et plus positive à une objection à laquelle il a paru qu'on attachait beaucoup d'importance. Il est de l'essence de l'administration, que les intérêts de la république se trouvent liés aux contestations sur

[384] *La Gazette Nationale ou Le Moniteur Universel*, 1800, p.611, « opinion de Desmousseaux, membre du Tribunat, sur le projet de loi relatif à la division du territoire de la république et à l'administration, sujet: la division territoriale ».

[385] *La Gazette Nationale ou Le Moniteur Universel*, 1800, p.612, « opinion de Desmousseaux, membre du Tribunat, sur le projet de loi relatif à la division du territoire de la république et à l'administration, sujet: la division territoriale ».

lesquelles elle prononce : toutes les autres sont du ressort des tribunaux. L'objet de ces contestations appartient ou à l'impôt, ou à la grande voirie, ou à la confection des chemins, ouvertures de canaux et autres ouvrages publics, ou aux domaines nationaux. Quoi ! le gouvernement, qui est chargé du soin de veiller à tout ce qui touche à la propriété et au Trésor public, ne pourra faire intervenir son agent principal dans l'examen et la décision des demandes qui roulent sur toutes les matières !

On raisonnerait, ce me semble, avec bien plus de justesse si, de ce qu'il y est intéressé, on inférait qu'il doit toujours y faire figurer son délégué principal ; et voilà la raison pour laquelle il vous propose, citoyens législateurs, de donner voix prépondérante à son préfet, afin de garantir d'une manière stable et vigoureuse les intérêts de la république, qui, comme on sait, est toujours la plus mal défendue des parties qui figurent au procès. Je voudrais bien qu'on vous présentât la liste de tous ceux qu'elle a perdus devant l'administration et les tribunaux, malgré l'évidence de ses droits : c'est donc pour rétablir l'équilibre, qu'on a armé d'un double vote, en cas de partage, celui qui doit surtout protéger contre la tendance que tous les juges ont à sacrifier à la popularité qui naît des jugements favorables aux individus.

Prétendre que cette précaution, prise pour assurer les intérêts du corps entier de la nation, sera dirigée contre ceux des citoyens, c'est raisonner dans la fausse supposition que les ministres de la loi commettront des iniquités pour le seul plaisir de se rendre odieux.

Mais, de bonne foi, ose-t-on suspecter l'intervention du préfet, qui est à la nomination du premier consul, lorsqu'on ne suspecte pas les conseillers de préfecture qui sont aussi à sa nomination ? Croit-on que l'un sera plus dangereux que les autres pour les citoyens, et que, si le gouvernement, voulait commettre de flagrantes injustices, des fonctionnaires, qui s'appellent conseillers de préfecture, s'y opposeraient et qu'un autre, parce qu'on le nomme préfet, lui faciliterait son infâme triomphe ; serait-il bien politique d'ailleurs d'isoler le préfet des délibérations de son conseil ? Depuis quand les auxiliaires subalternes doivent-ils être proclamés indépendants ? Si l'on traçait, comme on l'a demandé, une ligne de démarcation entre le préfet et le Conseil de préfecture, je craindrais bien que les deux branches latérales d'une même autorité, n'échappassent bientôt au tronc commun dont elles partent, et ne rendissent nécessaire un effort violent pour les y rattacher par un lien semblable à celui qu'on voudrait aujourd'hui, et il y aurait du danger à ce que les Conseils de préfecture ne nuisent dans l'exécution. Il y a avantage pour la république à ce que le préfet prenne une part active aux délibérations et aux décisions du conseil »[386].

D) Des dispositions ambiguës.

[386] *La Gazette Nationale ou Le Moniteur Universel*, 1800, p.619-620, « Corps législatif, présidence de Grégoire, suite de la séance du 28 pluviôse, suite du discours de Delpierre, orateur du Tribunat, sujet: la division territoriale ».

C'est Daunou[387] qui pose la question de l'exacte interprétation à donner aux dispositions prévoyant la présence et la voix prépondérante du préfet. « Nous nous sommes demandé si le préfet était réellement membre du bureau du contentieux, s'il pouvait y assister toutes les fois qu'il le jugeait à propos, si le cas qui lui donne voix prépondérante est celui d'un partage entre les conseillers seuls, ou dans l'assemblée des conseillers et du préfet délibérant en commun. De quelque manière qu'on réponde à ces questions que le texte du projet laisse trop indécises, nous aurions toujours quelque peine à concevoir cette influence quelconque attribuée au préfet dans le jugement d'une contestation entre les administrés et l'administration, dont ce même préfet est seul chargé ? Comment serait-il à la fois partie et juge prépondérant ? Quelle garantie suffisante resterait à celle qui viendrait réclamer contre les actes de l'administrateur devant un tribunal que l'administrateur présiderait, et dont il serait le principal membre ? »[388].

Daunou déclare encore : « Administrer est le fait d'un seul, est-il dit dans l'exposition des motifs ; juger est le fait de plusieurs. Qu'il nous soit permis d'ajouter que, juger entre les administrateurs et les administrés, est le fait de plusieurs, parmi lesquels aucun n'administre.

Administrer, juger, répartir, sont trois fonctions distinctes dont la séparation est expressément promise dans le préambule du projet ; vous jugerez, citoyens, si les articles III, IV et V du titre II tiennent assez cette promesse.

Le Tribunat doit considérer ici deux circonstances qui rendent bien remarquables, bien redoutables, cette influence et cette prépondérance des préfets dans les bureaux du contentieux. La première est que le cas de partage ne sera point du tout rare dans 79 départements, où les membres composant le bureau dont il s'agit, se trouveront en nombre pair, si l'on compte le préfet pour l'un d'eux. La seconde circonstance, c'est que pour toute contestation en matière administrative, il ne paraît pas qu'il y ait d'autre jugement que celui d'un seul de ces bureaux du contentieux ; chacun d'eux prononce en première instance, et vraisemblablement aussi en dernière instance. D'une part, on ne veut établir aucun bureau inférieur du contentieux, ni dans les municipalités, ni dans les arrondissements, en sorte que tout différend administratif, à quelque degré d'administration qu'il se rapporte, est d'abord soumis au bureau départemental, et de l'autre part, si quelqu'un réclame auprès des ministres

---

[387] DAUNOU (Pierre, Claude, François), (né le 18 août 1761, mort le 20 juin 1840). Oratorien avant la Révolution, il fut ordonné prêtre en 1787. Il fut également professeur de philosophie et de théologie. Il est conventionnel girondin puis secrétaire de la Convention après Thermidor. Il s'est signalé par son refus de voter la mise en accusation puis la mort du roi ainsi que par son opposition à l'arrestation des Girondins. Il est également le principal auteur de la Constitution du Directoire avant, quelques années plus tard, de participer à la rédaction de la Constitution de l'an VIII. Président du Conseil des Cinq-Cent du 27 octobre 1795 au 21 novembre 1795 puis du 22 au 26 décembre 1799 avec Antoine Boulay de la Meurthe et Jean-Ignace Jacqueminot. Il fut également président du Tribunat. Il en est chassé en 1802 car trop inflexible. La postérité lui doit d'être à l'origine de la loi créant l'Institut mais encore, d'avoir été le grand organisateur des Archives de France. En outre, « homme de loi et idéologue condillacien, Daunou dénonce dans le romantisme "une Littérature qui a été entraînée à des excès épouvantables par l'exaltation des sentiments, l'empire des idées absolues, le discrédit des saines études et l'ignoble barbarie du langage", voire "une réforme littéraire soudainement proclamée, sans essais, sans épreuves, sans autre annonce que son éclat et ses menaces, qu'on tentait d'imposer à toutes les branches de la Littérature, et par conséquent à l'histoire ». SAINT-GERAND (Jacques-Philippe), *Connexions et réseaux rhétoriques au XIXe siècle* (site internet) ; TULARD (Jean), FAYARD (J.-F.), FIERRO (A.), *Histoire et Dictionnaire de la Révolution française*, 1789-1799, Robert Laffont, 1223 pages, p. 747.

[388] *La Gazette Nationale ou Le Moniteur Universel*, 1800, p.612, « Tribunat, suite de l'extrait du rapport fait par Daunou, le 23 pluviôse, sur le projet de loi relatif à la division territoriale et aux administrations locales, sujet: la division territoriale ».

contre les décisions de ces bureaux, ce recours, dont le projet ne parle point, aura d'autant moins d'efficacité que les ministres pourront fort bien croire qu'on a voulu les décharger de l'examen des affaires contentieuses, lorsqu'en créant des bureaux tout exprès pour elles, on a gardé un profond silence pour la révision des jugements émanant de ces bureaux »[389].

E) La présence discrète du préfet de la Meurthe.

Le préfet est donc président de droit du Conseil de préfecture et y a voix prépondérante. Cependant, au regard des divers registres recensant les décisions du Conseil de préfecture de la Meurthe, cette présence ne semble pas si pesante. En effet, comme nous avons déjà eu l'occasion de la dire ci-dessus, le préfet n'appose pas sa signature au côté de celles des conseillers. Ainsi, dans les recueils des arrêtés du Conseil en matière de domaines, n'y a-t-il aucune signature de sa main. Si cela signifie sans doute qu'il ne participe pas aux délibérations du Conseil de préfecture de la Meurthe[390], deux déductions sont toutefois envisageables. Soit qu'il laisse agir cette juridiction[391] en toute liberté sans se mêler de ses décisions, soit qu'il use tout de même de son influence sur elle, mais en amont de la délibération. Dans ce dernier cas, il jouerait de son autorité, laquelle suffirait à lui assurer de l'assentiment des conseillers à son point de vue. Pour l'heure, rien ne nous permet de pencher vers l'une ou l'autre de ces deux thèses. Si, cependant, l'on veut bien considérer que la nomination, la carrière, l'avancement de ces conseillers dépendent de ce même préfet, on se fera alors une idée plus juste de cette indépendance du Conseil de préfecture qui ne peut donc être que toute relative.

Certains auteurs avancent l'idée que le préfet n'a pas le droit de siéger au Conseil de préfecture quand il est lui-même partie. La jurisprudence, cependant, repousse cette solution[392] : le préfet est donc alors à la fois juge et partie. Comment, dès lors, imaginer que le Conseil de préfecture puisse rester totalement impartial face à ce supérieur hiérarchique ? « La séparation des fonctions, dont le principe avait été proclamé en l'an VIII sur le plan local, reste donc incomplète »[393] puisque la présidence du préfet constitue « le dernier vestige de la confusion longtemps maintenue entre l'administration active et le contentieux »[394].

---

[389] *La Gazette Nationale ou Le Moniteur Universel*, 1800, p.615, « Tribunat, suite de l'extrait du rapport fait par Daunou, le 23 pluviôse, sur le projet de loi relatif à la division territoriale et aux administrations locales, sujet: la division territoriale ».

[390] En ce sens, il faut se referer aux observations de Chevallier, lequel écrit qu' « il ne faut pas exagérer les inconvénients de cette présence du préfet. Le préfet siège exceptionnellement au Conseil de préfecture lorsque celui-ci doit trancher une difficulté contentieuse ». CHEVALLIER, *op. cit*. Cela n'empêche cependant pas ce même auteur, un peu plus loin dans son propos, de souligner les dangers de cette présence, comme, par exemple, la tentation de «faire prévaloir dans le jugement des contestations administratives auquel il participe, l'esprit, l'habitude de l'administration active » (CORMENIN, 5° éd., op. *cit., t.* 1, p. 60), ce qui est là un travers sur lequel nous avons déjà eu l'occasion d'attirer l'attention du lecteur.

[391] Au sens donné à cette époque.

[392] C.E., 30 mai 1834, Labatut ; 19 décembre 1834, Allard ; 3 février 1859, Batisse et Rouat, avec les conclusions Leviez.

[393] DARESTE, *op. cit.,* p. 175 ; QUENTIN-BAUCHART, R.C.L.J., 1870, op.*cit.,* t. 1, p. 166.

[394] VIVIEN, *Etudes, op. cit.,* t. 1, P. 151.

Si donc, rien ne permet d'affirmer que le préfet se mêle de la décision prise en premier ressort par le Conseil de préfecture, peut-il, une fois celle-ci adoptée, la reformer[395] ?

§ 2. LA PARTICIPATION DES CONSEILLERS DE PREFECTURE A L'ADMINISTRATION ACTIVE.

Vivien écrit qu'« il importe que la juridiction administrative soit spécialisée dans la fonction juridictionnelle et évite tout cumul avec des attributions ressortissant à la fonction administrative »[396].

En effet, si les conseillers de préfecture exercent des fonctions d'administration active, ils « détiennent alors la double qualité de juge et d'administrateur, ce qui risque de les amener à délaisser le point de vue de la stricte observation du droit »[397]. Or, il semble, en effet, que si nos conseillers de préfecture exercent bien des fonctions administratives, cela ne se pratique que de façon occasionnelle (ainsi, par exemple, assurent-ils l'intérim lors des absences du préfet etc.). C'est du moins ainsi que l'entend le législateur en l'an VIII.

En effet, la volonté originaire du législateur n'est pas de faire du Conseil de préfecture, malgré son nom, un organe consultatif auprès du préfet[398], à qui appartiendrait la décision finale. Le Conseil de préfecture est alors bel et bien envisagé comme une véritable juridiction au sens étymologique du terme : « juris dictio », action de dire le droit.

Ainsi, lorsque Macarel rédige son ouvrage intitulé *Des tribunaux administratifs* en 1828, il affirme[399] que les Conseils de préfecture sont de véritables tribunaux et non de simples organes consultatifs auprès du préfet[400]. Il justifie alors son propos en se referant au discours de Roederer et au fameux passage où le conseiller d'Etat écrit que : « Le gouvernement croit avoir pris un juste milieu entre l'ancien système qui séparait la justice administrative et l'administration, comme inconciliables, et le nouveau qui les cumulait dans les mêmes mains, comme si elles eussent été une seule et même chose ». De cette assertion, Macarel conclut que l'administration contentieuse est « attribuée (…) aux Conseils de préfecture [et que] (…) les Conseils de préfecture ont été institués pour former, dans l'intérêt de la propriété privée et de l'ordre public, des tribunaux administratifs, composés de juges accoutumés au ministère de la justice, à ses règles, à ses formes. Ce sont donc des tribunaux spéciaux, comme les tribunaux

[395] Il faut noter, en outre, que les arrêtés des Conseils de préfecture sont soumis à l'appel -et donc au contrôle- du Conseil d'Etat. Or, il semble bien que peu d'arrêtés aient effectivement à en souffrir.Ainsi en conclut QUENTIN-BAUCHART, R.C.L.J., 1870, op *cit.,* p. 166. ; mais également Mme Brun-Jansem pour le Conseil de l'Isère.

[396] CHEVALLIER, *op. cit*., p. 27.

[397] CHEVALLIER, *op. cit.,* p. 27.

[398] Remarquons que Chevallier, dans son *Elaboration historique du principe de séparation*…, dit que les fonctions consultatives du Conseil de préfecture, ce rôle consultatif se développe au détriment de l'activité contentieuse du Conseil de préfecture : en somme, selon lui, le Conseil de préfecture devient progressivement, bien plus un organe consultatif du préfet et devient ainsi une juridiction contentieuse occasionnelle (à la fois action administrative des conseillers individuellement, et activités administratives du Conseil de préfecture « en corps »). Chevallier ajoute que le Conseil de préfecture est dans une dépendance accrue envers le préfet.

[399] MACAREL, *Des tribunaux administratifs*, *op. cit.,* p. 43-45.

[400] Mais Macarel admet, cpdt, qu'il y existe bien des cas où le Conseil de préfecture est un conseil. Ainsi quand le préfet juge en Conseil de préfecture, lorsqu'il délibère sur le changement du mode de jouissance des biens communaux, sur les transactions que les communes doivent consentir, sur les liquidations d'indemnités pour les émigrés, en vertu de la loi du 27 avril 1825. MACAREL, op. cit., p.46. Cf la deuxième partie de ce travail.

de commerce, par exemple, et qui, par cela qu'ils sont attachés à une matière spéciale, ne sont pas dispensés des formes et des conditions auxquelles tout juge est soumis par l'objet de ses fonctions.

Après cela, qui pourra nier que les Conseils de préfecture appartiennent à l'ordre judiciaire aussi bien qu'à l'ordre administratif, et peut-être un peu plus encore au premier ? Car le législateur a eu la volonté d'en faire des tribunaux, et non point des conseils ».

Pour Macarel, il est donc évident que les Conseils de préfecture ne sont pas des organes consultatifs[401]. Au surplus, il précise que les préfets n'étant que des agents exécutifs du gouvernement, les Conseils de préfecture ne peuvent donc être organes consultatifs du préfet car sinon cela signifierait qu'il tient compte de leurs avis avant d'agir : or, ce n'est pas le cas puisqu'il agit sur ordre du pouvoir central[402].

Et Macarel de conclure : « le Conseil de préfecture est donc investi d'une juridiction; c'est un tribunal administratif »[403]. La démonstration de Macarel nous semble, certes, un peu légère.

Or, à l'inverse de Macarel, Chevallier, qui écrit bien plus tard (donc sur une période allant bien au-delà de 1828) et, en outre, avec plus de recul, avance l'idée selon laquelle les attributions consultatives du Conseil de préfecture prennent progressivement le pas sur ses attributions de juridiction contentieuse[404], les transformant ainsi en conseils du préfet[405], dans une certaine mesure à l'instar du Conseil d'Etat qui conseille le chef de l'Etat (à cette différence que ce dernier, avec sa seule justice retenue exerce une bien plus grande action juridictionnelle et une vraie œuvre prétorienne, ce que n'arrive pas à faire le Conseil de préfecture malgré sa justice déléguée, toujours si l'on en croit Chevallier).

Il faut ajouter que cette participation du Conseil de préfecture est souvent considérée par le préfet comme une sorte de mise à l'épreuve permettant de tester les capacités du conseiller en matière d'administration active. Si celui-ci accomplit sa tâche avec sérieux et diligence, ce sont alors les portes d'une nouvelle carrière dans l'administration qui peuvent s'ouvrir à lui. Les conseillers sont donc souvent incités à rendre service au préfet lorsque de telles occasions se présentent. Certains, comme nous le verrons plus loin, sont parfois récompensés par

---

[401] Il cite alors la définition d'un conseil, telle que l'entend Domat et en déduit que «telles ne sont point assurément les fonctions que les Conseils de Préfecture remplissent prés du préfet de département » : « Un conseil est une assemblée d'hommes qui ouvrent leur sentiment sur ce qu'ils estiment devoir être fait touchant la chose dont on délibère, et qui donnent des avertissements sur des choses qu'on ignore et qu'on doit savoir, et dont il serait utile qu'on eut connaissance pour y pourvoir. " (DOMAT, Droit public, tit III, sect. I, art.4)

[402] MACAREL, op. cit. « Ceux-là nous semblent tomber dans une grave erreur qui disent que, prés de chaque administrateur, doit se trouver un conseil. Les rois ne font rien sans conseil. Mais, comme tous les administrateurs auxquels le prince délègue sa puissance exécutive ne sont que des agents d'exécution, c'est de lui seul qu'ils doivent recevoir leur direction; ils ne le recevraient pas de lui seul, si chacun de ces agents avait prés de lui un conseil auquel il faudrait au moins accorder le droit d'ouvrir un avis.
Il y a plus: ces agents sont responsables, et l'on ne peut être responsable de ce qu'on fait d'après une délibération étrangère ».

[403] MACAREL, *op. cit*., p.46.

[404] Ce qui va avec une dépendance accrue du Conseil de préfecture envers le préfet.

[405] Dans le même sens : « Le Conseil de préfecture du début du XIX°s se transforma et devint davantage l'état-major du Préfet que le Tribunal de l'Administration » GABOLDE, *De la juridiction de l'intendant au Conseil de préfecture*, p. 343-344.

l'octroi de fonctions pouvant aller jusqu'à l'obtention d'une sous-préfecture, fonction qui est, en général, la plus haute qu'ils puissent briguer.

§ 3. LES MEMES LOCAUX…

Selon Chevallier[406], en même temps que les attributions consultatives du Conseil de préfecture prennent le pas sur leurs attributions contentieuses, « la dépendance à l'égard du préfet s'accroît corrélativement, en apparence comme au fond. En apparence, les Conseils de préfecture sont soumis à l'autorité préfectorale : ils siègent dans l'hôtel de la préfecture ; le costume de cérémonie de leurs membres est très proche de celui du corps préfectoral ; le jugement du contentieux se fait sans le moindre apparat, comme le souligne Macarel en notant que « de toutes parts, l'appareil des cours de justice les abandonne, et ils n'offrent jamais, aux yeux des justiciables, ni cette espèce de majesté qui impose le respect, ni cet éclat qui relève les fonctions de la magistrature »[407]. Souvent, d'ailleurs, les justiciables croient avoir affaire à de simples employés de l'administration. Au fond, les Conseils de préfecture apparaissent comme des « satellites politiques des préfets»[408].

§ 4. DES GARANTIES STATUTAIRES INSUFFISANTES.

Selon Chevallier, la théorie voudrait que les tribunaux administratifs soient « indépendants des organes administratifs sur le plan de leur organisation et de leur fonctionnement »[409]. Or, note-t-il, les Conseils de préfecture vont vers une dépendance accrue envers le préfet.

Il est vrai, comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner, que les conseillers de préfecture ne sont pas totalement indépendants de l'administration active. Les raisons premières se trouvent au sein même de la loi de l'an VIII qui n'édicte pas de garanties statutaires suffisantes. Ainsi, -rappelons-le-, les conseillers sont nommés et librement révoqués par le ministre de l'Intérieur, sur proposition du préfet. Nous verrons ultérieurement comment l'avis du préfet, en ces matières, est suivi par ledit ministre. Les conseillers ont donc à cœur de plaire au préfet et de s'exécuter le plus promptement et le plus fidèlement possible lorsque ce dernier leur confie des fonctions de nature purement administratives. Celles-ci croissant avec le temps, la dépendance des conseillers dont parle Chevallier, se comprend donc aisément.

Par ailleurs, et de par l'article 18 de la loi du 28 pluviôse an VIII, les conseillers sont amovibles. Cela, bien évidemment, remet en cause leur indépendance en tant que juges du

[406] CHEVALLIER, op. cit., p. 123.
[407] MACAREL, *Des tribunaux administratifs*, op. cit., p. 71.
[408] CASSIN (R.), L'é*volution récente des juridictions administratives en France,* R.I.S.A., 1953, p. 846.
[409] CHEVALLIER, op. cit., p. 28.

contentieux administratif et laisse à penser qu'ils auront à cœur de ne pas déplaire à l'une des deux parties au litige, à savoir le préfet qui peut provoquer leurs révocation[410].

Cette subordination, inadaptée à l'impartialité de l'exercice de la justice, s'explique, selon Henrion de Pansey[411], par la volonté du pouvoir exécutif de « disposer des jugements et des juges »[412]. Ceci dénote l'existence d'un profond problème. Aussi, de nombreuses critiques réclament la suppression des Conseils de préfecture[413]. Des projets[414] de reforme voient le jour, le plus connu étant celui de Boulatignier en de 1851[415]. Ces projets restent cependant lettre morte.

Jacques Chevallier remet en question la nécessité des deux dernières conditions que nous venons de citer. Ainsi il estime l'exigence d'inamovibilité discutable car « certains estiment l'inamovibilité nécessaire, d'autres non ». « D'autre part, on ne sait pas très bien si la spécialisation de la juridiction administrative dans la fonction juridictionnelle, empêche vraiment tout contact avec l'administration active, en particulier par le biais de l'administration consultative ».

SECTION 2. LA JUSTICE DELEGUEE.

> « Les administrations d'arrondissements, les administrations communales, auxquelles la constitution semblait promettre une grande et forte organisation, sont celles qui occupent le moins d'espace dans le projet. (…) on ne leur donne point de bureau du contentieux et (…) ainsi toute contestation en matière administrative, entraîne les citoyens au chef-lieu du département »[416].

[410]Quand on sait qu'un conseiller de préfecture est généralement issu de l'administration active et souvent y brigue, en quittant le Conseil de préfecture, un poste (comme parfois celui de sous-préfet), on se demande comment ils pourraient ne pas être influencés par un administrateur actif et, plus particulièrement, le préfet qui est celui qui les recrute … et les révoque. C'est, en général, ce même préfet qui présente des candidats au ministre de l'Intérieur en marquant sa préférence, les note tout au long de leurs fonctions en confiant ses impressions à ce même ministre, lequel décide également des affectations dans l'administration active.

[411] HENRION DE PANSEY (Pierre, Paul, Nicole) (1742-1829), spécialiste du droit féodal avant la Révolution, président de la Cour de Cassation (1809- 1813), il est l'auteur de plusieurs ouvrages : *Du pouvoir municipal et des biens communaux*, 1822 ; *Traité des fiefs du Dumoulin, analysé et conféré avec les autres feudistes* 1773 ; *Des biens communaux et de la police rurale et forestière*, 1825 ; *De la compétence des Juges de paix*, 1822.

[412] HENRION DE PANSEY, *op. cit.,* p. 490.

[413] En ce sens, tous les auteurs partisans de la suppression de la juridiction administrative et sur le plan parlementaire les propositions de de Broglie en 1828, Sainte-Beuve en 1849, Bethmont et Picard en 1865, et surtout de la commission de décentralisation instituée le 10 septembre 1870, qui dépose ses conclusions le 14 juin 1872.

[414] Ainsi, sur un plan doctrinal, les propositions de Macarel dans *Des tribunaux administratifs* et, sur le plan parlementaire, les projets des Commissions Allent en 1831 et de Broglie en 1846..

[415] La consécration législative de ce rapport aurait permis de réaliser dès 1851 la séparation des Conseils de préfecture et de l'administration active : voir le rapport p. 55 et suiv. et aussi C. Gabolde, *Un projet d'institution de tribunaux administratifs en 1848,* B.A., 1954, p. 247 et suivants..

[416] *La Gazette Nationale ou Le Moniteur Universel*, 1800, p.615, « Tribunat, suite de l'extrait du rapport fait par Daunou, le 23 pluviôse, sur le projet de loi relatif à la division territoriale et aux administrations locales, sujet: la division territoriale ».

En second lieu, la justice administrative, pour être indépendante de l'administration active, doit être déléguée. Autrement dit, il faut que le pouvoir de décision en matière juridictionnelle appartienne bel et bien au Conseil de préfecture, sans que l'administration active ne puisse ensuite réformer les décisions adoptées. Dans le cas contraire ce serait encore un système caché d'administrateur-juge et les organes de juridiction administrative ne seraient pas autonomes mais bien sous la tutelle de l'autorité administrative active. Sur cette question, soulignons deux points. Le premier est que, de l'avis de la doctrine[417], les Conseils de préfecture obtiennent la justice déléguée dès l'an VIII (alors même que la plus haute juridiction -le Conseil d'Etat- devra, pour sa part, attendre 1872). Cependant, on peut s'interroger sur l'effectivité de cette délégation puisque, comme nous l'avons dit ci-dessus, le préfet est président de droit du Conseil de préfecture et y a voix prépondérante. Or, si effectivement il ne s'immisce pas dans le règlement de ce contentieux, cette délégation peut jouer de plein droit. Mais si, au contraire, le préfet use de son influence, ne serait-ce qu'en amont de la décision[418], pour orienter à son gré la délibération du Conseil de préfecture, que dire alors de la réalité de cette justice déléguée ?

§ 1. LA JUSTICE DELEGUEE DU CONSEIL DE PREFECTURE : L'IMPOSSIBLE REFORMATION DES DECISIONS PAR L'ADMINISTRATION ACTIVE.

Chevallier estime, au vu du décret du 5 mars 1814 et de la jurisprudence administrative[419], qu'il n'est pas douteux que le Conseil de préfecture ait un vrai pouvoir décisionnel en matière juridictionnelle (même si l'appel au Conseil d'Etat est possible) : dès lors, en aucun cas les administrateurs actifs ne peuvent modifier les décisions de ce conseil. Ainsi, en droit comme en fait, « les Conseils de préfecture sont de véritables juges »[420].

A la lecture des débats sur le projet de la loi qui deviendra la loi du 28 pluviôse, il semble que cette justice déléguée n'allait pas de soi dans la pensée du législateur de l'an VIII. En effet, si l'on se réfère à l'orateur du gouvernement, Roederer, les Conseils de préfecture ont certes la justice déléguée en premier ressort (et en premier ressort seulement)[421] mais au lieu d'évoquer la voix de l'appel au Conseil d'Etat pour réformer ces décisions, il nous parle d'une modification possible par des administrateurs actifs, laquelle est fondée tant sur la Constitution de l'an III que sur le règlement du Conseil d'Etat. Ainsi Roederer déclare-t-il que

[417] Seul un auteur (R. Loth, *De l'autorité de la chose jugée en matière administrative,* thèse Lille, 1911, p. 62) exprime une idée contraire, ce qui lui attire les critiques de nombre de ses confrères : ainsi CHEVALLIER, op. cit., p. 123.
[418] Par pression hiérarchique, par exemple.
[419] C.E., 9 janvier 1812, Plumier, R.L., t. 1, p. 311 ; 29 janvier 1813, Le Loroux, et 24 décembre 1828, Zettener, R., p. 836.
[420] Chevallier écrit qu'«à la différence du Conseil d'Etat, les Conseils de préfecture sont des juges dans le plein sens du terme. Ils ne se bornent pas seulement, en effet, à préparer des décisions que les préfets ou les ministres auraient le droit de modifier. Ils ont, au contraire, une entière autorité en matière contentieuse ; investis d'une juridiction propre, ils rendent la justice, comme les tribunaux ordinaires, en vertu d'une délégation ; leurs arrêtés ont donc force par eux-mêmes : nul besoin d'une approbation. Et les préfets, comme les ministres, n'ont ni le droit, ni la possibilité de les confirmer, de les réformer ou de les modifier. Ils ont dès l'abord la forme et le caractère de jugements ».
[421] C'est à dire non en premier et dernier ressort

« c'est fort gratuitement qu'on suppose au gouvernement, l'intention d'attribuer aux Conseils de préfecture, la justice en premier et dernier ressort. En premier ressort, oui. En dernier ressort, non. Et comment peut-on douter de l'effet de la loi à cet égard ? Dès que, par l'article II, les Conseils de préfecture sont appelés, en ce qui les concerne, aux fonctions des administrations actuelles de département, c'est, sans doute, pour les exercer comme elles, avec les mêmes rapports de subordination et d'autorité. Or, la Constitution de l'an III porte, à l'article 193, que les administrations de département sont subordonnées aux ministres, qui peuvent annuler leurs actes et suspendre les administrateurs qui les composent. D'ailleurs, la Constitution, article LIX, porte, comme nous l'avons dit, que les administrations sont subordonnées aux ministres : l'article XI du règlement du Conseil d'Etat, que le Conseil d'Etat prononce sur les affaires contentieuses, dont la décision était précédemment remise aux ministres, quand le renvoi en est fait par les consuls ; donc le gouvernement suppose non seulement recours aux ministres, mais aux consuls, et des jugements solennels au Conseil d'Etat. Enfin, en vertu de l'article VII du même règlement, un conseiller d'état est chargé du contentieux des domaines nationaux, sous l'autorité du ministre des finances ; donc les jugements de préfecture ne sont, dans le système proposé, comme dans celui de la Constitution de l'an III, que des jugements en premier ressort »[422]. L'appel des décisions rendues par le Conseil de préfecture serait donc possible par des administrateurs actifs.

La jurisprudence s'est progressivement chargée de régler le devenir des décisions du Conseil de préfecture. Ainsi, les Conseils de Préfecture n'ont pas le droit de rétracter leurs décisions (C.E., 13 janvier 1813, de Beauflery, S., 1812- 14.2.237), ni de les réformer, ce droit n'appartenant qu'à l'autorité supérieure c.a.d au Conseil d'Etat (C.E., 9 février 1809, Delpech c/ Merignac, S., 1809-11.2.19; 21 juin 1813 Urban[423]). En outre, ni les ministres (C.E., 9 janvier 1812, Plumier, S., 1812-14.2.7), ni les préfets (C.E., 29 janvier 1813, Leloroux, ibid, 2.248) n'ont le droit de réformer leurs arrêtés. Enfin un décret pris sur un conflit négatif du 5 mars 1814[424], annule l'arrêté renvoyant au tribunal civil pour son exécution « considérant que les Conseils de préfecture sont de véritables juges dont les actes doivent produire les mêmes effets et obtenir la même exécution que ceux des tribunaux ordinaires »[425].

Le Conseil d'Etat soumet les arrêtés des Conseils de préfecture aux règles fondamentales qui s'imposent en matière juridictionnelle: les Conseils de préfecture n'ont pas le droit de réformer ou de rétracter leurs décisions ; ils ont l'obligation de les motiver ; et s'il leur est interdit de statuer *ultra petita,* ils doivent trancher le litige qui leur est soumis[426].

---

[422] *La Gazette Nationale ou Le Moniteur Universel,* 1800, p. 607, « Corps législatif, présidence de Grégoire, suite de la séance du 27 pluviôse, suite du discours de Roederer, orateur du gouvernement, sujet: la division territoriale ».
[423] DUVERGIER, op. cit., Tome18, p. 331-332.
[424] cité par Boulatignier, Rapport au C.E., p.47.
[425] AUBY et DRAGO, op. cit., p.188-189
[426] Voir la jurisprudence citée sur tous ces points par : Macarel, *" Eléments... "*, op - *cit., P.* 21 et suiv. ; Cormenin, 51 éd., *op. cit., t.* 1, p. 196 et suiv. et Boulatignier, op. *cit.,* p. 47 et suiv. On peur aussi consulter P. Sandevoir, thèse, *op. -cit.,* p. 236 et 237, en note et Auby et Drago, *op. cit.,* n- 182.

§ 2. « LA JUSTICE ADMINISTRATIVE N'EST DONC RETENUE QU'AU SOMMET DE LA HIERARCHIE »[427].

Il faut, quant à la portée effective de ce critère de la justice déléguée, souligner un paradoxe : alors que le Conseil d'Etat n'est titulaire que de la justice retenue (car la justice appartient au chef de l'Etat), le Conseil de préfecture obtient la justice déléguée. Or, on remarque que, paradoxalement, le Conseil d'Etat va faire preuve de plus d'indépendance, d'audace que le Conseil de préfecture[428]. Ceci tend à prouver que le critère de la justice déléguée, s'il est théoriquement un critère de définition d'une juridiction, peut avoir des effets pratiquement inverses de ceux prévisibles. Cela amène donc nombre d'auteurs à considérer qu'en définitive, la justice retenue du Conseil d'Etat n'est qu'une fiction[429], de même, d'ailleurs, que la justice déléguée du Conseil de préfecture !

---

[427] CHEVALLIER, *op. cit.,*p.123.

[428] CHEVALLIER, *op. cit.,* p. 93-94. « A l'échelon supérieur, le pouvoir de juger est toujours conféré au Chef de l'Etat : l'article 52 de la Constitution de l'an VIII prévoit que c'est « sous la direction des consuls » que le Conseil d'Etat est chargé de résoudre les difficultés contentieuses. Le contentieux administratif aboutit finalement, comme l'action, au Chef de l'Etat, qui est donc en même temps juge et administrateur. Le Conseil d'Etat n'est que l'instrument de la juridiction du Chef de l'Etat ; il n'a pas de pouvoir propre ; il est seulement compétent pour préparer les décisions rendues au contentieux. Cela est d'ailleurs conforme à sa mission principale qui est consultative. Que ce soit, en matière administrative ou en matière contentieuse, le Conseil d'Etat ne rend qu'un avis : le véritable juge, ce n'est pas lui. Sa composition et la procédure suivie demeurent identiques dans tous les cas ».
Il faut ajouter qu'au XIXième siècle, (à la suite de l'an VIII…), des progrès notables existent (malgré certaines limites) quant à l'indépendance organique et formelle du Conseil d'Etat, juge administratif. Notamment cette distinction d'organes a pour but de séparer les deux fonctions que l'an VIII attribue au Conseil d'Etat : le contentieux et l'action administrative : « La Constitution de l'an VIII attribuant au Conseil d'Etat un double rôle de conseil, à la fois quant à l'administration pure, et quant au contentieux, les réformes vont tendre à séparer ces deux fonctions par la création d'organes distincts au sein même du Conseil d'Etat et à interdire aux administrateurs actifs de participer au jugement des affaires contentieuses ; l'institution de règles de procédure particulières complète logiquement cette différenciation organique ; mais la situation des juges administratifs demeure instable, ce qui laisse subsister un moyen de pression au profit de l'administration active ». CHEVALLIER, *op. cit.,* p. 112.

[429] CHEVALLIER, *op. cit.,* p. 102-103 et 108-112. « De 1799 à 1872, le Conseil d'Etat a pour mission d'éclairer, par ses conseils, la marche de l'administration active, et parfois même du gouvernement ; étroitement imbriqué dans la hiérarchie administrative, il exerce, de ce fait, une influence déterminante en matière purement administrative, et surtout dans la solution des difficultés contentieuses: le principe de la justice retenue, donnant en ce domaine, le véritable pouvoir de décision au Chef de l'Etat, devient pratiquement fictif.(…)
Article 52 de la Constitution de frimaire, " sous la direction des consuls, un Conseil d'Etat est chargé de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative ".(…) Le Conseil d'Etat n'a pas, en effet, de pouvoir propre de décision en matière contentieuse ; il ne fait que préparer les décisions du chef de l'Etat (…). Le Conseil d'Etat n'est pas, en droit, un tribunal : c'est le roi ou l'empereur qui est le véritable juge (…) Si le principe de la justice retenue domine pendant la période 1799-1872, contrairement aux impératifs théoriques d'une bonne justice, il n'a cependant pas les conséquences pratiques redoutées. En fait, le Conseil d'Etat est considéré comme le véritable juge administratif, car ses décisions sont toujours entérinées par le chef de l'Etat. La tradition est établie sous l'Empire: Napoléon renonce, de sa propre initiative, à exercer son pouvoir de décision en matière contentieuse, estimant que ce droit est contraire aux "mœurs" et aux " idées " contemporaines. (…). Et il ne semble pas qu'un avis ait été écarté par l'Empereur, celui-ci reconnaissant n'être qu'une "griffe" et " signer aveuglément des décisions délibérées par le Conseil d'Etat sur des affaires contentieuses ". Cette pratique se perpétue à travers les régimes politiques successifs, et les auteurs s'accordent à reconnaître qu'aucune décision contraire à l'avis du Conseil d'Etat n'a jamais été prise.
Cependant, quelques retards dans la signature ont été relevés. (…). La justice retenue n'est donc qu'une "fiction constitutionnelle" et ceci justifie l'usage instauré d'appeler "arrêts", ce qui n'est en droit que de simples avis: le Conseil d'Etat qui n'a pas, en droit, de pouvoir propre, est, en fait, traité comme un tribunal et la confusion des fonctions entre les mains du chef de l'Etat est " réduite à l'état de principe théorique " (…)

Cette différence entre ces deux juridictions administratives a du mal à s'expliquer. On serait tenté de penser que la justice déléguée dévolue aux Conseils de préfecture est due à l'origine de ces derniers, à savoir qu'ils sont les successeurs des anciennes autorités administratives locales, lesquelles cumulaient action et juridiction administratives. En créant les Conseils de préfecture uniquement pour régler les questions de nature contentieuse, et en ne leur attribuant pas d'autorité en matière d'action administrative, le législateur aurait oublié de subordonner ce pouvoir juridictionnel et leur aurait ainsi, par inadvertance, laissé la justice déléguée. L'explication viendrait donc de l'origine même de ces Conseils de préfecture, « survivances châtrées des administrations centrales révolutionnaires »[430], selon l'expression de M. Sandevoir.

Or, pour Chevallier, cette explication n'est pas recevable. Il faut, selon lui, bien plutôt se référer à la différence de nature existant entre ces deux organes[431]. En réalité, le Conseil de préfecture ne présente, même affublé de la justice déléguée, aucune menace, alors qu'il en aurait été bien différemment du Conseil d'Etat. Chevallier se fonde d'ailleurs sur les réflexions de Serrigny, qui pense, lui aussi, que la présence du préfet et son rôle ne peuvent que rendre cette institution inoffensive[432]. Ainsi, Chevallier affirme-t-il que « si le Conseil d'Etat avait obtenu la justice déléguée, on aurait pu craindre qu'il devienne le supérieur hiérarchique de l'administration, et par suite le censeur du gouvernement. Aucun danger de ce genre avec les Conseils de préfecture, présidés par les préfets et soumis au contrôle du Conseil d'Etat »[433].

Ainsi donc, alors même que les Conseils de préfecture obtiennent la justice déléguée dès l'an VIII, celle-ci n'est octroyée au Conseil d'Etat qu'en 1872 (il y eut bien une tentative dans la Constitution de 1848 mais elle ne survécut pas à celle-ci).

On se trouve ainsi face à un paradoxe : le Conseil d'Etat, c'est à dire la plus haute instance juridictionnelle administrative, fonctionne jusqu'en 1872 sous le système de la justice retenue, tandis que la plus basse juridiction administrative a déjà la justice déléguée. Or, de l'avis de nombre d'auteurs, le Conseil d'Etat réussit mieux à protéger les administrés en agissant sous l'empire (et même sous couvert) de ce système, car il sait alors se montrer

---

Rassurant l'administration active, il permet au Conseil d'Etat de faire accepter son contrôle en n'éveillant pas la suspicion du gouvernement. Et surtout, " parlant au nom du souverain, (…) (le Conseil d'Etat) n'en a... que plus de hardiesse pour protéger les droits des citoyens" le Conseil d'Etat peut pousser très loin son contrôle en raison de l'existence théorique du principe de la justice retenue ; et celui-ci restant inutilisé, n'a plus guère, d'inconvénients pratiques.

- Estimant ses intérêts suffisamment préservés par ses liens avec le Conseil d'Etat et par le principe de la justice retenue, le Gouvernement peut dès lors accepter de satisfaire certaines revendications libérales et d'introduire diverses garanties quant à l'organisation du Conseil d'Etat et à la procédure juridictionnelle. Ces réformes doivent permettre de renforcer la confiance des justiciables dans l'organisation juridictionnelle administrative ».

[430] SANDEVOIR (P.), thèse, *op. cit.,* p. 235.

[431] « La véritable raison réside dans la différence profonde de situation du Conseil d'Etat et des Conseils de préfecture. Le Conseil d'Etat est avant tout un Conseil administratif, alors que les Conseils de préfecture ont, à l'origine, un rôle exclusivement juridictionnel ». CHEVALLIER, *op. cit.,* p. 124.

[432] « On a pensé avec raison qu'il n'y avait pas d'inconvénient à investir d'un pouvoir propre et indépendant du préfet, un Conseil placé à côté de lui et dont il fait partie, conseil composé d'hommes toujours révocables et dont les décisions peuvent toujours être annulées ou réformées par l'empereur en Conseil d'Etat », SERRIGNY (D.), *op. cit., t.* 1, p. 499.

[433] CHEVALLIER, *op. cit.,* p. 124.

audacieux[434]. A l'inverse, le Conseil de préfecture, doté pourtant de la justice déléguée, est critiqué car considéré comme trop soumis à son président de droit : le préfet et donc, partant, à l'administration active.

Il est donc possible d'en conclure, avec Chevallier, que « la justice déléguée n'a (…) pas (…) l'importance qu'on serait tenté de lui reconnaître. L'indépendance des Conseils de préfecture vis-à-vis de l'administration active va dépendre de l'étendue des garanties organiques et formelles dont ils bénéficient »[435].

Une autre raison explique encore le succès du Conseil d'Etat. Celui-ci est toujours apparu comme un supérieur hiérarchique. Par conséquent son contrôle est accepté.

Le paradoxe ne s'arrête pas là puisque, si l'on en croit Chevallier, le Conseil d'Etat fit preuve de beaucoup moins d'audace dans sa jurisprudence dès lors que il obtint la justice déléguée. En effet, pour que l'administration active puisse continuer à accepter son contrôle, le Conseil d'Etat dut assurer à l'administration active la garantie de son indépendance. Cela s'est manifesté par la jurisprudence sur les actes de gouvernement, de pure administration et sur la reconnaissance du pouvoir discrétionnaire. Ces théories, en effet, assurent à l'administration active une certaine marge de manœuvre (qui se justifie parce qu'elle est nécessaire à son action) sur laquelle le Conseil d'Etat n'a pas de droit de contrôle.

SECTION 3. DES GARANTIES DE PROCEDURES ET D'IMPARTIALITE.

Sur le plan formel, on dénombre de multiples lacunes. Ainsi, aucune forme particulière ne permet de distinguer les fonctions juridictionnelles du Conseil de préfecture de ses autres attributions consultatives ou actives[436]. De plus, on ne retrouve là aucune trace de cette organisation propre à une juridiction. Ainsi, n'y a-t-il ni greffe, ni ministère public ni huissiers, ni avoués ni prétoire. L'avocat n'est pas plus présent et la publicité n'est pas de mise. Par ailleurs, la procédure n'étant réglementée par aucun texte, elle varie suivant les départements, c'est à dire, suivant les arrêtés préfectoraux adoptés en la matière. Comment, dans de telles conditions, parler de garanties procédurales ? Le Conseil de préfecture de l'an

[434] « Le Conseil d'Etat, par sa jurisprudence, fonde le droit administratif. Grâce à l'absence de codification, il est doté d'un véritable pouvoir prétorien, qui trouve dans la justice retenue la garantie de son exercice. (…) Protégé par la justice retenue, le Conseil d'Etat va développer sa jurisprudence dans un sens libéral et favorable aux administrés ». CHEVALLIER, *op. cit*., p. 174.

[435] CHEVALLIER, *op. cit.,*p. 124.

[436] « En fait, il n'y avait guère de différence entre l'instruction des affaires purement administratives et celle des affaires contentieuses. L'instance contentieuse était, en effet, introduite par une requête adressée au Préfet, président du Conseil de préfecture, puis l'affaire était instruite dans les bureaux de la préfecture. Au surplus, dans certains cas, le gouvernement confondait les attributions consultatives du Conseil de préfecture, dans lesquelles il rend un avis non obligatoire pour le Préfet, et les attributions contentieuses dans lesquelles il prend son arrêté à la majorité des voix. C'est ainsi que l'article 136 du décret du 17 mai 1809 attribuait le jugement des contestations relatives aux baux d'octroi, non au Conseil de préfecture, mais au Préfet en Conseil de préfecture ». FONT-REAULX (Pierre de), DURNERIN (René), MARIZIS (Jacques), *Les Conseils de Préfecture*, p.16-19.

VIII ne répond donc absolument pas à cette exigence de forme qui définit -aujourd'hui- une juridiction digne de ce nom. Le législateur a donc négligé d'instituer des règles précises de procédure. L'arrêté du 19 fructidor an IX a seulement posé quelques règles relatives aux délibérations (comme la présence de trois membres au moins), et prévu qu'en cas d'absence d'un conseiller de préfecture, celui-ci peut être remplacé par un conseiller général. Il n'y a, ni débat oral (avis du Conseil d'Etat du 4 février 1826), ni ministère public. Et pourtant, les auteurs s'accordent à reconnaître que « le caractère juridictionnel des décisions rendues par les Conseils de préfecture en matière contentieuse ne fait aucun doute »[437]. Ainsi, « malgré leurs imperfections, les Conseils de préfecture sont bien à l'origine uniquement des juridictions dont les décisions ont valeur légale de jugement. Tous les doutes à cet égard furent rapidement levés par l'article 4 de la loi du 19 floréal An X et par de nombreux décrets en Conseil d'État rendus au contentieux[438] » [439]. De surcroît, la loi du 29 floréal an X, qui porte sur les contraventions de grande voirie, déclare-t-elle que les arrêtés des Conseils de préfecture « seront exécutoires sans visa ni mandement des tribunaux... et emporteront hypothèque ». Il n'est donc pas utile de requérir un visa des tribunaux pour rendre ces décisions exécutoires. « Cette disposition, que l'avis du Conseil d'Etat du 16 thermidor an XII étend à toutes les juridictions administratives, est confirmée par le décret du 5 mars 1814, rendu sur conflit[440] ; mais les arrêtés des Conseils de préfecture, exécutoires par eux-mêmes, ne comportent pas de formule exécutoire, absence que l'avis des comités du contentieux et de l'intérieur du Conseil d'Etat du 5 février 1826 justifie par le particularisme de la justice administrative[441] ».

Ainsi, « les Conseils de préfecture sont considérés comme de véritables juridictions (…). Certes, ils ne sont pas, comme on l'a quelquefois prétendu[442] des juges de droit commun en matière administrative, mais leurs décisions, qui porteront jusqu'en 1954 le nom d'arrêtés, sont exécutoires comme de véritables décisions de justice. Mais la question était discutée[443] »[444].

Pour avoir en France, une juridiction administrative digne de ce nom, il a fallu repenser, redéfinir la notion de juridiction. En effet, pendant très longtemps le droit français et la

[437] CHEVALLIER (Jacques), op. cit., p. 126.
[438] 21 juin 1813, Lerbau (S. Ch.) ; 5 mars 1814 Commune de Vigneul (Lebon, p. 515).
[439] FONT-REAULX (Pierre de), DURNERIN (René), MARIZIS (Jacques), Les Conseils de préfecture, p.16-19. Et ces auteurs, de conclure : « En l'an VIII, les arrêtés des Conseils de préfecture ne sont donc plus, comme l'étaient les délibérations des directoires, des décisions administratives soumises au pouvoir hiérarchique du ministre. Ce sont des décisions juridictionnelles susceptibles seulement d'un appel devant la juridiction administrative supérieure le Conseil d'Etat ».
[440] « Les Conseils de préfecture sont de véritables juges dont les actes doivent produire les mêmes effets et produire la même exécution que ceux des tribunaux ordinaires ».
[441] « Macarel estime que cet avis s'explique parce que « l'on se refuse à reconnaître que les Conseils de préfecture sont de véritables tribunaux » *(Des tribunaux administratifs, op. cit.,* p. 561-562). Macarel souligne seulement par là les réticences manifestées par le Conseil d'Etat devant le peu de garanties dont bénéficient les Conseils de préfecture. Il ne faut certainement pas, comme le fait Jacquelin (R.D.P., 1903, *op. cit.,* t, 1, P. 407), donner à sa phrase le caractère d'une position de principe, contraire à tous ses autres développements ».
[442] Voir AUBY et DRAGO, op. cit., n° 519.
[443] LAFERRIERE, Traité 2° édition, T. 1, p. 223. Voir CORMENIN, *Questions de droit Administratif*, 1837, t. 1, p.258 et suivants et BOULATIGNIER, *Rapport*, p. 123 et s.
[444] AUBY et DRAGO, op. cit., p.188-189.

doctrine, conservent une définition basée sur des critères matériels (ce qui explique, notamment, la confusion entre juridiction et action administratives).

Or, désormais une nouvelle conception se fait jour. Elle ne comporte plus seulement des critères matériels mais également des critères organiques et formels, ce qui va permettre de faire reconnaître une véritable juridiction administrative, séparée de l'administration active. Un administrateur et un juge sont désormais deux personnes différentes, juger n'est pas administrer et administrer n'est pas juger. C'est donc la fin de la théorie de l'administrateur juge, théorie fondée sur le postulat que « juger c'est encore administrer ». Aussi confiait-on donc aux administrateurs le soin de trancher les litiges nés de l'action administrative, ce qui manquait donc d'impartialité et de garantie de bonne justice pour les administrés, le juge étant également partie à l'affaire.

Il faut souligner aussi qu'il a fallu redéfinir, outre la notion de juridiction, celle de contentieux et prendre en considération l'importance de la réclamation de l'administré mécontent afin que naisse ledit contentieux.

Il faut encore remarquer l'importance des critères organiques et formels dans la notion de juridiction. Cela signifie que pour pouvoir parler de juridiction administrative, il a fallu, d'une part, que le juge administratif soit séparé de l'administrateur et, d'autre part, que le juge administratif puisse agir selon des formes précises, différentes de celles de l'administration active. Cela implique donc la séparation de l'action et de la juridiction administratives et, par conséquent, la fin de la théorie de l'administrateur juge.

Il faut encore préciser que le juge administratif de droit commun, même après la loi du 28 pluviôse an VIII , n'est pas le Conseil de préfecture, lequel est un juge administratif spécialisé (certes celui des spécialisés qui a sûrement le plus de compétences)[445] mais bien le ministre. Le ministre est, en effet, juge de droit commun en matière administrative. Et, quand la théorie de l'administrateur juge aura vécue, le ministre ne sera plus juge administratif de droit commun mais le restera, par exception, pour certaines matières bien définies et peu nombreuses.

[445] « En limitant en pluviôse an VIII la compétence juridictionnelle des Conseils de préfecture, le législateur a entendu apporter de l'ordre dans le fouillis indescriptible de compétences qui s'était instauré au cours des années précédentes dans l'administration locale. C'est sans doute avec intention que la compétence de la nouvelle juridiction fut limitée à des matières traditionnelles traitées auparavant par l'intendant, à l'exclusion de cette foule d'affaires diverses, qui faute d'un juge particulier, furent ensuite portées devant les Ministres, sauf appel au Conseil d'Etat. Le législateur de l'an VIII a fait cependant deux exceptions à cette règle: il a chargé le Conseil de préfecture du soin de connaître du contentieux des élections municipales et de celui des domaines nationaux, qui tous deux étaient nés sous la Révolution. Mais il avait des raisons politiques de le faire car il était nécessaire que la solution de ces sortes d'affaires fut contrôlée de prés par le Préfet, alors Président de droit du Conseil de préfecture », GABOLDE, *De la Juridiction de l'intendant, op. cit.,* p. 339.

CONCLUSION DE L'INTRODUCTION.

1) Les précédents titulaires des attributions du Conseil de préfecture.

Le directoire de département et, avant lui, l'intendant de justice, police et finance détenaient les attributions du Conseil de préfecture avant que ceux-ci ne soient institués.

L'intendant jouissait d'un certain nombre d'attributions dont une partie a été conférée au préfet, tandis qu'une autre -celle concernant le contentieux de l'administration- a été dévolue au Directoire de département puis au Conseil de préfecture.

S'agissant donc des tâches d'administration active, le préfet s'avère être le successeur de l'intendant mais, entre eux deux, également, du directoire de département. Or, le directoire de département est en charge non seulement de l'administration active mais également comme nous venons de le signaler, du contentieux né de cette action administrative. Il y a donc là, à cette époque, cumul entre les mêmes mains de l'administration active et du contentieux administratif.

C'est cependant l'institution du Conseil de préfecture qui introduit une distinction -peut-on vraiment parler de séparation ?- de l'administration active -confiée au préfet dans le ressort d'un département- et de la connaissance du contentieux administratif, confiée au Conseil de préfecture lequel bénéficie, en principe, de la justice déléguée. Notre étude dira cependant s'il faut relativiser cette conception puisqu'il est légitime de s'interroger sur le rôle du préfet comme président du Conseil de préfecture et se demander si cette fonction ne remet pas en question une séparation de ces deux « pouvoirs » qui serait dès lors, plus théorique que réelle.

2) Les compétences du Conseil de préfecture : reflet parfait des compétences du directoire de département et, avant lui, de l'intendant ?

Les Conseils de préfecture recueillent les attributions contentieuses des directoires de département qui avaient été autrefois celles des intendants. Cette compétence, bien qu'étant une compétence d'attribution, est assez étendue[446].

[446] FONT-REAULX (Pierre de), DURNERIN (René), MARIZIS (Jacques), Les Conseils de Préfecture, p.16-19.

La compétence des Conseils est identique à celle que la loi des 7-11 septembre 1790 avait accordée aux directoires; l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII reprend de nombreuses dispositions de cette loi[447].

3) Le système de l'an VIII : compromis du meilleur des systèmes précédents ?

Il est certain que la volonté du législateur de l'an VIII est de réaliser un compromis en s'inspirant de ce qui a été fait de mieux jusqu'à présent en la matière. Ainsi, ressort-il que[448] le gouvernement napoléonien a tenté ici aussi, un compromis entre l'Ancien Régime et la Révolution : l'idée était de s'aider des expériences précédentes et de n'en garder que le meilleur : il n'a pas été question de faire table rase des époques précédentes mais bien au contraire d'en conserver ce qui pouvait trouver, aux yeux des nouveaux gouvernants, quelque mérite. Un mois après l'adoption de la grande loi du 28 pluviôse, Boulay de la Meurthe présente les qualités du nouveau Conseil de préfecture, dans les termes suivants : « le système administratif que vous avez adopté paraît renfermer ce qu'il y avait de mieux dans les divers genres d'administration connus tant dans l'ancien que dans le nouveau régime. Il aura plus d'unité, plus de rapidité, son action sera plus générale et plus immédiate, et cependant il coûtera beaucoup moins que celui auquel il a été substitué »[449].

4) Une terminologie délicate.

a) Les conseillers de préfecture, juges administratifs ?

L'article 6 du décret du 16 mars 1808 qualifie les fonctions de conseillers de préfecture de « magistrature administrative ». A ce propos, il faut noter la distinction soulevée par Macarel entre les termes de juges et de magistrats. En effet, il note que pour nombre d'auteurs, ces derniers -à l'inverse des premiers- ont une compétence pleine et entière dans une circonscription[450].

---

[447] AUBY et DRAGO, op. cit, p.188; Voir Auby et Drago, op. cit., n°529.

[448] *La Gazette Nationale ou Le Moniteur Universel*, 1800, p.623, « Corps législatif, présidence de Grégoire, suite de la séance du 28 pluviôse, Chaptal, orateur du gouvernement, sujet: la division territoriale et son administration » : « Citoyens législateurs, le projet de loi qui vous est soumis embrasse deux objets également importants : la division du territoire européen de la République, et l'organisation de son administration. (…) Pour résoudre une question d'un aussi grand intérêt, le gouvernement a cru devoir consulter les leçons de l'expérience, étudier la nature et les effets de diverses institutions qui ont régi le peuple français, et prendre dans tout ce qu'elles présentent d'avantageux pour en composer un système d'administration qui s'approchât un peu plus de la perfection qui ceux qui ont précédé. On s'est préservé avec un soin presque égal, et de l'arbitraire odieux des intendants, et des conseils généraux d'administration : l'un compromet les droits sacrés des citoyens ; l'autre entrave et ralentit l'exécution de la volonté générale exprimée par la loi ».

[449] *La Gazette Nationale ou Le Moniteur Universel*, 1800, p.734, « Conseil d'Etat, Discours prononcé le 28 ventôse, par Boullay de la Meurthe, orateur du gouvernement, en annonçant la clôture de la session ordinaire du corps législatif, et en lui communiquant l'acte qui le convoque extraordinairement, sujet: le système administratif ».

[450] MACAREL, op. cit., p. 538.

b) Le Conseil de préfecture, véritable juridiction administrative ?

Si l'on s'en réfère à Macarel et à Maurice Block, ils s'accordent tous deux à reconnaître que le Conseil de préfecture est un tribunal administratif, investi d'une juridiction[451].

Ainsi, à la question « Y-a-t-il une juridiction administrative ? », Macarel[452] répond par cette citation d'Henrion de Pansey, auteur d'un ouvrage *De l'autorité judiciaire* : « La loi confère une juridiction, toutes les fois qu'elle donne le droit d'appliquer les lois aux cas particuliers, par des décisions dont elle règle la forme et qu'elle prend l'engagement de faire exécuter ». Et Macarel en déduit que « l'administration, qui n'est que la puissance exécutive en action, et qui est indépendante du pouvoir judiciaire, est nécessairement investie du droit d'appliquer, aux cas particuliers, les lois générales qui intéressent l'ordre public et la sûreté générale de l'Etat. Ainsi, toutes les fois que l'administration supérieure ou inférieure fait cette application, elle exerce une véritable juridiction: si l'on peut discuter sur la convenance de cette attribution, on ne peut du moins en méconnaître l'existence ». Il définit donc la juridiction comme « le droit de connaître et de juger ». C'est là une vision restrictive de l'activité juridictionnelle mais qui justifie que l'on puisse alors qualifier librement les Conseils de préfecture, de juridictions administratives[453].

Pour Charles Mejean, un « tribunal administratif est une autorité chargée de résoudre les litiges survenant entre les particuliers et les administrations publiques relativement au fonctionnement des services publics ou entre les administrations elles-mêmes. Cela suppose l'existence de services publics et d'autorités juridictionnelles chargées tout spécialement du règlement de ces litiges »[454]. Or, il lui semble que « des juridictions qui possèdent tous les caractères des tribunaux administratifs (…) ont existé très tôt sous l'Ancien Régime »[455]. Et il cite, pour exemple, les Chambres des comptes, le Conseil du roi ou encore les Cours des Aides. Ils étaient, dit-il, nombreux, hiérarchisés (aucun n'a « le pouvoir de juger en dernier ressort »[456]), variés (« sous l'Ancien Régime, la spécialisation des tribunaux était assez poussée »[457] : bureaux des finances, élections, greniers à sel, maîtres des ports et bureaux de traîtes, la chambre du trésor, la chambre des monnaies, les juridictions de la Table de marbre).

De cette constatation, Charles Mejean conclut tout naturellement à l'existence d'une procédure administrative. Il s'en explique de la façon suivante : « les tribunaux administratifs existant sous l'Ancien Régime, il est normal qu'il existât dés cette époque, une procédure administrative. L'existence d'un tribunal entraîne toujours la création de règles déterminées de procédure. (…) Quand bien même alors, les formalités d'application de la justice seraient absolument sommaires et ne donneraient qu'une garantie illusoire aux plaideurs, leur

[451] BLOCK, *Dictionnaire de l'administration*, 1877, p. 21 et suiv. MACAREL, op. cit., p.46.
[452] MACAREL, op. cit., p. 28.
[453] Dans le même sens : «Si les attributions du Conseil de préfecture diffèrent peu de celles des Directoires, sa nature juridique est cependant tout autre. Dès l'an VIII, ce sont des organes juridictionnels; sans doute, ce caractère est-il peu accentué ». FONT-REAULX (Pierre de), DURNERIN (René), MARIZIS (Jacques), *Les Conseils de préfecture*, p.16-19.
[454] MEJEAN (Charles) *La procédure devant le Conseil de préfecture*, Thèse pour le Doctorat, présentée et soutenue le 14 décembre 1948, Dalloz, 1949, p. 7.
[455] MEJEAN, op. cit., p. 7.
[456] MEJEAN, op. cit., p. 8.
[457] MEJEAN, op. cit., p. 8.

existence n'en constituerait pas moins une réalité. Aussi, lorsque nous disons que la procédure administrative existait sous l'Ancien Régime, voulons-nous dire surtout, qu'elle avait atteint, dés cette époque, un certain développement »[458]. Un certain développement, sûrement, un développement certain, cela, c'est une autre question qu'il reste encore à voir.

Attardons-nous sur cette définition du tribunal administratif qu'offre Charles Mejean. Il semble peu douteux que l'on puisse s'accorder sur le fait que c'est ici une définition purement matérielle de la notion de tribunal qui nous est proposée. Et dans ce sens là, il existait bel et bien des juridictions administratives.

Si l'on rapproche maintenant la théorie défendue par cet auteur de celles de Chevallier, force est de constater que, sans être en total désaccord, ils ne définissent pas les termes évoqués de la même façon. En effet, selon Chevallier, sous l'Ancien Régime on ne souciait guère de critères organiques ou formels pour définir une juridiction et, par conséquent, le critère matériel suffisait. En ce sens, ils sont donc d'accord, il existait bel et bien des tribunaux (juridictions) administratifs sous l'Ancien Régime.

Si, maintenant, on veut être plus exigeant et juger de ce qui existait sous l'Ancien Régime en le confrontant aux critères actuels d'une juridiction –ce qui, certes, doit toujours se faire avec mille précautions-, il faut reconnaître que Mejean, dans sa définition du tribunal administratif, sans occulter totalement la nécessité de formes procédurales rigoureuses, se contente d'une architecture procédurale des plus sommaires.

5) La séparation du contentieux et de l'action administratives.

La question posée est celle de savoir si, comme le voulait Roederer, la loi du 28 pluviôse an VIII a bien institué une juridiction administrative au sens d'autorité indépendante du préfet et possédant la faculté de juger ou si le Conseil de préfecture n'est qu'un organe assistant le préfet, ce dernier étant, en dernier lieu, maître de la décision? En attendant d'étudier la pratique quotidienne du Conseil de préfecture de la Meurthe et ses relations avec le préfet –ce qui nous apportera d'autres éléments de réponse- il faut s'attarder encore sur le plan des principes et donc, de la théorie.

A l'aune des conditions doctrinales énoncées ci-dessus, Jacques Chevallier estime qu'il serait exagéré de parler de séparation de la juridiction administrative et de l'action : « En fait, si les textes de l'an VIII distinguent bien la juridiction de l'administration active, ils ne donnent pas encore à la juridiction administrative les garanties d'indépendance suffisantes pour que l'on puisse véritablement parler de séparation. Seule est satisfaite la première condition posée pour que la juridiction administrative soit indépendante : l'institution d'organes spécialement chargés de statuer sur le contentieux[459]. Il manque encore l'introduction de la justice déléguée, ainsi que des règles d'organisation et de procédure indispensables.

[458] MEJEAN, op. cit., p. 9.
[459] Et encore, avons-nous déjà formulé quelques réserves quant à l'indépendance de ces organes qui est, à notre avis, plus que douteuse et empêche de parler d'une véritable séparation de l'action et de la juridiction administratives.

La réforme de 1806 permet la création d'un juge spécialisé au sein même du Conseil d'Etat, ce qui accroît la séparation, assure une certaine stabilité de situation aux juges et provoque le développement des formes procédurales. La réforme est importante, mais pas encore décisive. Tout au long du XIXe siècle, de nouveaux principes d'organisation et de procédure développent peu à peu l'aspect proprement " juridictionnel " des juridictions administratives, mais il manque toujours la justice déléguée, ce qui, sans importance en fait, maintient en droit une certaine ambiguïté.

L'introduction de la justice déléguée en 1872 permet à la majorité des auteurs de considérer cette date comme décisive quant à la consécration du principe de séparation. La réforme, déjà réalisée en 1849, mais [alors] de façon éphémère (…), institutionnalise une indépendance déjà largement acquise dans les faits »[460].

L'an VIII, par sa législation, a donc introduit de nouveaux organes chargés de statuer sur le contentieux et distincts de l'administration active. Le critère « organique » définit par la doctrine pour caractériser une juridiction est donc rempli. Cependant, cela n'a pas été sans quelques critiques : « les partisans de la solution judiciaire y voient une atteinte au principe d'unité de juridiction, déjà bafoué sous la Révolution ; les adeptes du principe " juger l'administration, c'est encore administrer ", entendent, pour leur part, restreindre la portée de la réforme à une simple division du travail au sein de l'administration, sans valeur de principe »[461].

Il ne faut cependant pas oublier le rôle non négligeable de la doctrine dans cette « séparation organique » entre juridiction et action administrative : ainsi : « les controverses doctrinales, en approfondissant les principes en cause, aboutissent à rappeler la spécificité du contentieux administratif vis-à-vis du contentieux judiciaire et de l'action administrative, et à souligner la nécessité d'instituer une juridiction administrative autonome, pour préserver cette spécificité »[462].

[460] CHEVALLIER (Jacques), op. cit., p.33.
[461] CHEVALLIER (Jacques), op. cit. p. 92.
[462] CHEVALLIER (Jacques), op. cit., p. 93.

6) La Meurthe[463] et la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800).

L'an VIII marque un renouveau du traitement du contentieux administratif. En effet, non seulement, il institue des Conseils de préfecture[464] mais, moins de deux mois auparavant, c'est à la naissance officielle du Conseil d'Etat à laquelle on assiste, naissance consacrée par la Constitution du 22 frimaire, article 52. Le Conseil d'Etat est en charge d'un certain nombre de fonctions telle que celle de conseil du Gouvernement, et, en matière contentieuse, il a pour tâche de résoudre les difficultés nées de cette action administrative.

L'article 11 de l'arrêté consulaire du 5 nivôse an VIII spécifie à cet égard que le Conseil d'Etat est chargé, sous la direction des consuls, de prononcer sur les difficultés contentieuses qui étaient précédemment remises aux Ministres.

Il y a donc désormais deux degrés de juridictions administratives et l'étude des décisions du Conseil d'Etat sera également une autre source d'informations, quant à la qualité du travail fourni par le Conseil de préfecture de la Meurthe. Nous ne manquerons donc pas de nous y référer chaque fois que cela s'avérera nécessaire.

La composition de ces Conseils de préfecture et, d'une façon générale, l'organisation administrative départementale a également été prévue par cette grande loi. Ainsi, la loi du 28 pluviôse an VIII décide-t-elle, en son article 2, § 1, qu'il y aura dans chaque département, -et donc dans celui de la Meurthe-, un préfet[465], un Conseil de préfecture et un Conseil général[466].

---

[463] Concernant le département de la Meurthe, la loi du 17 février 1800 publie en annexe la liste des départements et des arrondissements communaux de la France. C'est ainsi qu'on peut lire, concernant la Meurthe (n°61), qu'elle est ainsi constituée :
« 1er Arrondissement : (cantons de) Pagny-sur-Moselle, Dieulouard, Jaillon, Gondreville, Bicqueley, Colombey, Vaude-le-ville, Allamps, Blenod, Foug, Lucey, Royaumetx, Toul, il irey, Thiaucourt, Favières.
2° Arrondissement : Pont-à-Mousson, Belleau, Nomény-Morville-sur-Seille, Lucy, Custine, Amance, Lénoncourt, Rozières-aux-Salines, Pont-Saint-Vincent, Frouard, Nancy, Saint-Nicolas.
3° Arrondissement : Delme, Dalhain, Couthil, Albestroff, Bourdonnay, Arracourt, Bioncourt, Chateau-Salins, Vic, Marsal, Dieuze, Bassing.
4° Arrondissement : Fenestrange, Lixheim, Phalsbourg, Walscheid, Lorquain, Cirey, Rechicourt, Fribourg-l'Eveque, Sarrebourg, Niderviller.
5° Arrondissement : Einville-au-Jard, la Neuville-aux-Bois, Lentrey, Blamont, Badonviller, Bacarat, Azerailles, Gerbeviller, Bayon, Ogerviller, Neuviller, Aroué, Vaudémont, Vézelize, Pulligny, Blainville-sur-l'Eau, Crévic, Lunéville ».

[464] « Les membres de ces Conseils ne sont plus des citoyens élus comme les membres des directoires; ce sont des fonctionnaires publics nommés et rétribués par le Gouvernement », FONT-REAULX (Pierre de), DURNERIN (René), MARIZIS (Jacques), Les Conseils de préfecture, p.16-19.

[465] C'est l'arrêté du 17 ventôse an VIII (8 mars 1800) qui précise, dans son article 14, que « Les préfets sont vêtus comme il suit : habit bleu ; veste, culotte ou pantalon blanc ; collet ; poches et parements de l'habit brodés en argent, suivant les dessins déterminés pour les habits du Gouvernement ; écharpe rouge, franges d'argent ; chapeau français bordé en argent ; une arme ». DUVERGIER, op.cit., Tome 12 , p. 133.

[466] Loi du 28 pluviôse an VIII ou 17 février 1800 : « *Il y aura dans chaque département, un préfet, un Conseil de préfecture, et un Conseil général de département, lesquels rempliront les fonctions exercées maintenant par les Administrations et commissaires de départements ».*
S'ensuit selon les départements une répartition numérique des effectifs respectifs du Conseil de préfecture et du Conseil général. Le Conseil général comprend beaucoup plus de membres (de l'ordre d'une vingtaine) tandis que le Conseil de préfecture n'en compte que cinq au maximum. Selon les départements (en fait des groupes de départements probablement de même importance notamment numérique), le nombre de membres du Conseil de préfecture diminue en même temps que celui du Conseil général. Les conseillers généraux sont cependant toujours plus nombreux.

La taille inégale des divers départements français a conduit le législateur à distinguer ces derniers et à leur attribuer, en fonction de leur importante, trois, quatre ou cinq conseillers de préfecture.

Dans les développements suivants, nous nous intéresserons de prime abord au personnel de ce Conseil avant de nous consacrer à certaines des activités dont il est en charge, à savoir des attributions consultatives, répressives[467], d'apurement de comptes[468] mais également et principalement contentieuses.

En effet, une fois constitué, le Conseil de préfecture va devoir exécuter un certain nombre de tâches. C'est la loi du 17 février 1800[469] qui énumère ses attributions contentieuses et celles-ci s'avèrent être au nombre de sept.

La première consiste à statuer « sur les demandes de particuliers, tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leur côte de contributions directes »[470].

Le deuxième chef de compétences a trait aux travaux publics et plus particulièrement, à l'interprétation et à l'exécution des clauses de ce type de contrats publics, pour employer une expression moderne. Ainsi, le Conseil est-il chargé de résoudre les « difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration, concernant le sens ou l'exécution des clauses de leur marché, (…) les réclamations des particuliers qui se plaindront de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration; (…) les demandes et contestations dues aux particuliers, à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics » [471].

La compétence suivante a moins reçue les honneurs de la doctrine car son étude lui a semblé de peu d'intérêt. Il s'agit de la résolution des « difficultés qui pourront s'élever en matière de grande voirie » [472].

Vient ensuite une ancienne compétence de l'intendant, à savoir les autorisations de plaider. Celle-ci a connu une meilleure fortune que la précédente, puisque plus étudiée[473]. Il

---

Ainsi, le Conseil de préfecture a un effectif maximum de 5 membres et le Conseil général un minimum de 24 (dans l'Aisne, le Nord...), puis 4 membres au Conseil de préfecture et 20 au Conseil général pour le département de la Meurthe (idem pour la Moselle...), tandis que dans la Meuse, la répartition est ainsi faite : 3 membres siègeront au Conseil de préfecture et 16 au Conseil général.
D'une façon quelque peu schématique, nous pourrions résumer cette répartition ainsi : à chaque fois que le législateur a jugé bon d'enlever un conseiller de préfecture à un groupe de départements, il leur a simultanément enlevé quatre conseillers généraux.

[467] Le Conseil de préfecture est chargé de la répression de certaines contraventions; contraventions relatives à la grande voirie, à certaines servitudes militaires, au bureau des nourrices, etc.

[468] « Le Conseil de préfecture apure et juge les comptes des communes et des établissements hospitaliers dont le revenu est au-dessous de 30.000 fr. Le receveur peut se pourvoir devant la Cour des comptes contre les décisions du Conseil de préfecture », BLOCK, *Dictionnaire de l'administration*, 1877, p. 21 et suiv.

[469] TITRE 2, § Ier, Art.4.

[470] Loi du 28 pluviôse an VIII ou 17 février 1800, TITRE 2, § Ier, Art.4.

[471] Loi du 28 pluviôse an VIII ou 17 février 1800, TITRE 2, § Ier, Art.4.

[472] Loi du 28 pluviôse an VIII ou 17 février 1800, TITRE 2, § Ier, Art.4.

s'agit des « demandes qui seront présentées par les communautés des villes, bourgs ou villages, pour être autorisées à plaider »[474].

La dernière compétence que la loi de l'an VIII attribue au Conseil de préfecture, occupe la deuxième partie de cette étude et porte sur le contentieux des domaines nationaux. Ce choix n'a pour toute défense que l'intérêt que nous avons trouvé à cette matière, dense et regroupant elle-même, différents types de contentieux particuliers. La complexité de la matière nous a semblé recelé de nombreux aspects dignes d'intérêts et d'éclaircissements.

Faute de temps, nous n'aborderons pas l'ensemble de ces compétences. En effet, nous laisserons de côté les attributions répressives ainsi que celles de vérification des comptes. Notre étude portera donc, comme nous venons de l'expliquer, sur le seul contentieux des domaines nationaux (IIème partie) ainsi que, plus succintement, sur les compétences consultatives (IIIième partie). En effet, non seulement les compétences contentieuses paraissent plus intéressantes, mais ce sont également elles qui vont nous permettre de répondre aux questions soulevées précédemment et auxquelles cette étude veut trouver des réponses, à savoir si solutions du Conseil de préfecture de la Meurthe sont erronées, partiales ou, au contraire, dans la lignée de la jurisprudence du Conseil d'Etat….

Le plan adopté suit donc une logique « organisation, fonctionnement » puisque nous étudierons tout d'abord le personnel composant ce Conseil (1ère Partie), avant de nous intéresser à une importante compétence contentieuse du Conseil de préfecture de la Meurthe (2ème Partie). Ce travail prendra fin par l'étude des activités administratives du Conseil de préfecture mais également de celles de ses membres (3ème Partie).

[473] Ainsi, M. le Professeur Hugues Richard ou encore M. Sébastien Evrard, maître de conférences de l'Université de Nancy II, se sont-ils intéressés à cette question concernant le district de Chalon-sur-Saône. Il semble, qu'à ce sujet, qu'une étude reste à faire quant au département de la Meurthe.
[474] Loi du 28 pluviôse an VIII ou 17 février 1800, TITRE 2, § Ier, Art.4.

PREMIERE PARTIE : L'ORGANISATION DU CONSEIL DE PREFECTURE DE LA MEURTHE.

> « Créé comme les autres par la loi du 28 pluviôse an VIII, le Conseil de préfecture de la Haute-Marne commence à siéger le 20 germinal de la même année, soit moins de deux mois après leur naissance, alors qu'il avait fallu plus de six mois aux administrations locales révolutionnaires pour commencer à fonctionner. Dès l'origine, l'administration de Bonaparte se voulait efficace. Pour la première fois dans l'histoire, une loi précise confiait à un organisme collégial le soin de trancher certains litiges où l'administration était partie ».
>
> CLERE (Jean-Jacques), « Le Conseil de préfecture de la Haute Marne », *Les cahiers haut-marnais*, 1975.

Cette première partie a pour vocation de décrire l'organisation du Conseil de préfecture de la Meurthe. Nous allons donc nous attacher, dans un premier temps, à décrire les principales règles de procédure[475] observées devant cette juridiction administrative (Titre I) et notamment celles qui régissent la composition de son personnel avant de nous attacher plus précisément au choix des conseillers de préfecture de la Meurthe eux-mêmes (Titre II). En effet, de tous ces sujets, émane une question fondamentale : quelles garanties d'impartialité et de bonne justice sont offertes à l'administré qui se trouve partie à un différend relevant de la compétence du Conseil de préfecture de la Meurthe ?

[475] Charles Mejean admet qu'il existe une definition large du terme de procédure, définition selon laquelle ce terme « signifie à la fois organisation, compétence et procédure proprement dite ». Cependant, dans sa thèse, il n'envisage la procédure, que dans son acception usuelle, à savoir comme l'« ensemble des formalités qu'il est nécessaire d'accomplir pour parvenir à la reconnaissance de son droit ». C'est dans ce sens, également, que ce terme est employé dans cette étude. MEJEAN (Charles), *La procédure devant le Conseil de préfecture*, Thèse pour le Doctorat, présentée et soutenue le 14 décembre 1948, Dalloz, 1949, p. 1.

TITRE 1 : LA PROCEDURE : QUELLES GARANTIES POUR LE JUSTICIABLE?

La grande loi du 28 pluviôse an VIII est certes une loi importante quant à l'organisation des Conseils de préfecture, mais elle reste muette sur la procédure proprement dite qui doit être appliquée devant eux. Elle prévoit cependant un certain nombre de règles non négligeables au regard de la question procédurale, telles que la composition exacte d'un Conseil de préfecture (nombre de conseillers nécessaires, attribution de la présidence du conseil) ou encore quant au quorum nécessaire aux délibérations du Conseil de préfecture de la Meurthe (sous-titre 2).

Du fait de cette insuffisance originaire de la loi du 17 février 1800, les Conseils ont dû pallier ces lacunes en puisant leurs règles procédurales à différentes sources (sous-titre 1).

Il nous faut ici rappeler une fois encore, les limites de notre étude et donc, préciser que celle-ci trouve son terme en même temps que le département de la Meurthe s'efface pour laisser place au département de Meurthe et Moselle. Ainsi donc, force est de constater que la plus grande loi qui régisse la procédure devant un Conseil de préfecture (celle de 1889) se trouve absente de nos considérations. Notons, toutefois, que cette grande loi aurait été adoptée vingt ans plus tôt si la guerre de 1870 ne s'était point interposée. Ainsi donc, dès cette date, le projet de Léon Aucoc prévoyait toutes les grandes formalités procédurales consacrées législativement le 22 juillet 1889. S'il eût été intéressant de se demander si ce rapport Aucoc a pu influer sur la pratique procédurale usuelle du Conseil de préfecture de Meurthe et Moselle, force est encore de constater qu'une telle question n'entre pas dans le champ de notre étude.

Nous allons donc ici nous demander quels sont les grands traits de la procédure suivie par le Conseil de préfecture de la Meurthe, de son avènement jusqu'en 1871, terme de l'existence du département de la Meurthe.

Sous-Titre 1 : De la forme de procéder devant le Conseil de préfecture de la Meurthe.

> « Sous le Consulat et l'Empire, les Conseils de préfecture ne disposaient ni de prétoire ni de greffe, ni de ministère public. Certes quelques préfets avaient pu prendre des arrêtés réglementant la situation et le Conseil d'Etat annuler des décisions de Conseil de préfecture pour vice de forme ».
>
> CLERE (Jean-Jacques), « Le Conseil de préfecture de la Haute-Marne », *Les cahiers haut-marnais,* 1975.

Si la grande loi de pluviôse an VIII institue les Conseils de préfecture, elle ne dit cependant pas un seul mot sur les formalités procédurales qui devraient être en usage devant ces nouvelles « cours ». La conséquence en est qu'il n'existe, devant elles, aucune garantie formelle. La différence avec les tribunaux ordinaires est donc flagrante : « du principe qu'aucune loi ni règlement n'a déterminé le mode de procéder devant les Conseils de préfecture, il suit qu'ils n'ont ni prétoire, ni ministère public, ni greffe, ni avoués, ni huissiers. Que l'instruction des affaires se fait, devant eux, sans plaidoirie ni publicité, par écrits et sur simples mémoires, communiqués par voie administrative, soit aux directeurs locaux des différentes parties du service public, pour avoir leur avis, soit aux parties adverses, pour avoir leurs défenses. Qu'ils peuvent, par des arrêtés préparatoires et selon leurs matières, ordonner, pour s'éclairer, des apports de pièces, des levées de plans, des expertises, des vérifications d'actes et de faits, des descentes de lieux, etc. »[476].

La deuxième conséquence de cette fâcheuse situation est que rien ne distingue réellement l'action administrative de la préfecture de l'action du Conseil de préfecture, statuant au contentieux. Ainsi, les auteurs les plus experts en la matière[477], admettent-ils eux-mêmes ne pas toujours distinguer clairement l'arrêté du Conseil de préfecture[478] de celui du préfet pris en Conseil de préfecture. Des règles de formes s'imposent alors, non seulement pour garantir au justiciable, une justice impartiale, mais, également, pour distinguer l'action de la juridiction administrative.

Il faut donc s'interroger sur ce vide procédural et savoir s'il est resté intact tout au long de l'existence des Conseils de préfecture ou, tout du moins, tout au long de la période qui nous occupe. La réponse étant négative, il faut alors s'interroger sur la manière dont ces lacunes ont été comblées.

---

[476] CORMENIN, *Droit Administratif*, 5° édition, 1840, Tome 1, p. 188.
[477] Voir l'analyse de JACQUELIN, R.D.P., 1903, 1, p. 395.
[478] Dans lequel siège le préfet en tant que président.

De multiples sources procédurales étant venues pallier les lacunes des Conseils de préfecture, avant qu'une véritable réforme de la procédure ne voie le jour en 1862 puis en 1865, nous nous intéresserons tout d'abord à l'ensemble de ces règles éparses qui ont pu influencer nos Conseils de préfecture (ch. 1) avant d'étudier la procédure administrative réellement en vigueur dans notre département (ch. 2).

CHAPITRE 1 : LES DIVERSES INFLUENCES PROCEDURALES EXISTANTES, DE L'AN VIII A 1862.

La loi du 28 pluviôse an VIII s'étant montrée peu loquace quant à la procédure à suivre devant les nouveaux Conseils de préfecture qu'elle institue, ces derniers ont dû suppléer à cette carence en recourant à d'autres sources. En effet, hormis l'arrêté du 19 fructidor an IX qui introduit quelques notions de procédures relatives aux délibérations, toutes les autres règles que vont suivre les Conseils de préfecture et, parmi eux, celui de la Meurthe, puisent leur inspiration dans diverses règles procédurales ou textes préexistants, tels ceux en usage devant le tribunal de l'intendant sous l'Ancien Régime (section 1) ou encore ceux alors en vigueur devant le Conseil d'Etat.

Mais le droit administratif n'est pas la seule muse qui puisse conseiller et guider ces juridictions administratives naissantes. En effet et dans le silence de la loi[479], c'est bel et bien la procédure civile qui sert de modèle aux Conseils de préfecture.

C'est ensuite la jurisprudence élaborée à l'occasion de litiges de la compétence des Conseils de préfecture (élaborée à cette occasion tant par ces conseils eux-mêmes que par le Conseil d'Etat), qui joue un rôle « fondamental »[480] (section 2).

Pour autant, il ne faut pas occulter l'existence de certains projets législatifs, même si ceux-ci n'ont pas donné lieu à une véritable sanction législative (section 3).

SECTION 1. LA PROCEDURE DEVANT LE TRIBUNAL DE L'INTENDANT[481].

Répondant à la question de savoir quelles sont les sources de la procédure devant le Conseil de préfecture, Charles Mejean en distingue quatre et, parmi elles, « la seconde (..) est incontestablement la procédure en usage sous l'Ancien Régime devant le tribunal de l'intendant »[482]. Il concède cependant que « devant l'intendant, il n'y a pas de formes de procédures déterminées »[483] et ce, parce que l'institution des commissaires départis est

[479] Charles Méjean fait état de nombreuses discussions doctrinales portant sur le caractère supplétif ou non de la procédure civile devant les Conseils de préfecture.

[480] MEJEAN (Charles), *op. cit.*, p. 2-3.

[481] Tocqueville évoque la grande lenteur de la procédure suivie devant la « juridiction de l'intendant » : « Le conseil lui-même remarque dans un de ses arrêts (19 mars 1773) « que les formalités administratives entraînent des détails infinis dans les affaires et n'excitent que trop souvent les plaintes les plus justes; formalités cependant toutes nécessaires », TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution,* op. cit., p. 155.

[482] MEJEAN (Charles), op. cit., p. 2.

[483] MEJEAN (Charles), op. cit., p.11.

relativement récente, que leur compétence s'accroît progressivement et que la nécessité d'une procédure s'est, en ces matières, moins fait ressentir, qu'en matière réellement judiciaire[484].

§ 1. LES DEBUTS DE LA PROCEDURE.

«C'est au XVIII°s (...) qu'un embryon de procédure apparaît »[485].

§ 2. UNE PROCEDURE PEU FORMALISTE.

Si l'on en croit les différents auteurs qui se sont intéressés aux intendants de justice, police et finances, ceux-ci statuent en matière contentieuse avec le même peu de formalisme qu'en matière administrative. C'est dire le peu de différence qu'à leurs yeux, ces deux fonctions semblent présenter. Ainsi, peut-on retracer la procédure devant le commissaire départi, de la façon suivante : « Les particuliers s'adressent à l'intendant qui statue comme en matière administrative et signe la décision[486] qui figure sur le texte même de la requête. L'intendant s'en remet souvent à son subdélégué du soin de procéder à une enquête, d'entendre les parties et les témoins »[487]. Et Auby et Drago d'en déduire que « la juridiction de l'intendant comportait (…) de nombreuses imperfections et offrait peu de garanties, surtout lorsque l'essentiel de la procédure était remis au subdélégué » [488].

Si l'on en croit Durnerin Marizis et Font-Réaulx -lesquels s'accordent eux aussi sur le caractère peu formaliste de la démarche- cette procédure est « gratuite (…). Seules les enquêtes effectuées par les soins des subdélégués (..) [donnent] lieu à quelques frais ; les subdélégués [reçoivent] d'ailleurs très souvent de l'intendant le pouvoir de prendre des décisions soumises seulement à son approbation. C'est le subdélégué qui [assure] l'exécution de la décision »[489].

Selon Gabolde, la seule matière pour laquelle s'est développée devant l'intendant une véritable procédure concerne la fiscalité. Ainsi, écrit-il que « contrairement à ce que certains auteurs ont exprimé[490], il existait devant la juridiction de l'intendant un véritable code de procédure fiscale. Ces règles et formalités furent particulièrement dégagées vers le milieu du XVIII^{ième}s. (...) Quant à l'instruction de la réclamation, elle était confiée aux agents de l'administration fiscale. Une mention en marge de la requête "communiquée au bureau de... "

[484] « Les matières sont l'intendant avait à connaître étaient surtout celles qui tenaient à l'exercice d'un service public, c'est à dire les litiges qui ne touchaient pas un intérêt essentiel de l'individu (comme l'aurait été par exemple le droit à la vie ou à la propriété), dont la violation éventuelle ne lui était que moyennement préjudiciable et qui, ne risquant pas de déclancher des protestations énergiques de sa part, avait le maximum de chances de passer inaperçu des pouvoirs publics ». MEJEAN (Charles), op. cit., p.12.
[485] AUBY et DRAGO, ch. III, Les Tribunaux Administratifs, p. 186.
[486] Parfois même il autorise le subdélégué à signer en ses lieux et place.
[487] AUBY et DRAGO, ch. III, Les Tribunaux Administratifs, p. 186.
[488] AUBY et DRAGO, ch. III, Les Tribunaux Administratifs, p. 186.
[489] DURNERIN, MARIZIS et FONT-REAULX, op. cit., page 14
[490] Notamment COMBARIEU, *Traîté de la procédure administrative*, p.8 et MEJEAN (Charles), *op. cit.*, p.11.

signée et datée dans les bureaux de l'Intendance, figure sur certains dossiers »[491]. Pour tous les litiges de nature fiscale, le respect du contradictoire[492], la motivation des décisions contentieuses ou encore, leur notification sont exigées.

C'est un arrêt du Conseil du roi, daté du 26 avril 1778, qui, en son article 5, impose tant le respect du caractère contradictoire que la motivation de la décision administrative. Dans ce dernier cas et comme de nos jours, la motivation ne s'impose pas pour les demandes en modération ou en remise, lesquelles sont des demandes gracieuses et ne relèvent donc que de la seule bonne volonté de l'administrateur (en l'occurrence, de l'arbitraire du directeur des contributions directes). Pour les requêtes où cette obligation s'impose, Gabolde fait remarquer que certaines motivations font cependant défaut. Quant au contradictoire, c'est en ces termes que le Conseil du roi en impose le respect : « Il ne pourra être statué sur les requêtes et mémoires que les propriétaires contribuables se croient dans le cas de présenter aux sieurs intendants qu'après que les réponses dont lesdites requêtes et mémoires seraient susceptibles, auront été communiquées audits contribuables, afin qu'ils soient à portée de s'expliquer de nouveau sur les faits et moyens qui leur auront été opposés. (…) La décision de l'intendant intervient sur la minute de la requête où est réservée une marge suffisante par l'homme de loi habitué à présenter ces sortes de suppliques »[493].

C'est toujours le même arrêt du Conseil de 1778, précité, qui commande la notification des décisions aux réclamants afin que la possibilité de faire appel au Conseil d'Etat leur soit assurée. Ainsi, peut-on lire : « Il leur sera délivré une expédition de l'ordonnance motivée qui interviendra pour qu'ils puissent, s'ils le jugent à propos, se pourvoir au Conseil de Sa Majesté en la manière accoutumée »[494].

§ 3. LA SIGNIFICATION.

L'intendant notifie ses ordonnances par acte d'huissier.

§ 4. UN APPEL NON SUSPENSIF DEVANT LE CONSEIL DU ROI.

Toutes les décisions de l'intendant sont susceptibles d'appel, lequel est toujours porté devant le Conseil du roi. « Cet appel [n'est] pas suspensif. Suivant la matière, il [est] porté au Conseil des finances ou au Conseil des dépêches »[495].

[491] GABOLDE, « De la juridiction de l'intendant au Conseil de préfecture », p. 320-323.
[492] Le respect du contradictoire est un droit important de la défense et, aujourd'hui un principe essentiel du droit français.
[493] GABOLDE, « De la juridiction de l'intendant au Conseil de préfecture », p. 320-323.
[494] GABOLDE, « De la juridiction de l'intendant au Conseil de préfecture », p. 320-323.
[495] DURNERIN, MARIZIS et FONT-REAULX, op. cit., page 14.

§ 5. LA « PROCEDURE » DEVANT L'INTENDANT, INSPIREE DE LA PROCEDURE CIVILE.

Pour Tocqueville, la motivation des arrêts en Conseil, comme, d'ailleurs, des édits du roi, la signification par huissier des ordonnances de l'intendant, tout cela est « emprunté au langage et aux usages de la justice »[496]. En d'autres termes, la procédure devant l'intendant emprunte à la procédure civile. Et Tocqueville d'en conclure que « toutes ces habitudes, toutes ces formes [sont] autant de barrières à l'arbitraire du prince »[497].

Pour Méjean c'est là une source d'inspiration pour les Conseils de préfecture

Quant à Auby et Drago, ils vont plus loin puisqu'ils estiment que cette procédure devant l'intendant n'est « pas tellement différente de la juridiction des Conseils de préfecture au XIX^{ème}siècle et les règles de procédure elles-mêmes sont à l'origine des règles particulières qui s'appliquent encore devant les Tribunaux administratifs »[498].

Pour conclure, c'est surtout les qualités de la justice portée devant l'intendant dont les Conseils de préfecture ont hérité, ou plutôt fait copie. Ainsi, exprimant cette opinion, Charles Méjean estime que même si la procédure devant l'intendant était réduite à une portion congrue, celle-ci a, au travers des âges, donné aux Conseils de l'an VIII « son esprit de simplicité, de rapidité, d'économie, son usage des notes manuscrites portées sur les dossiers et des significations administratives remplaçant les actes extrajudiciaires »[499].

SECTION 2. LES AUTRES SOURCES DE LA PROCEDURE DU CONSEIL DE PREFECTURE DE LA MEURTHE :

Puisque aucun texte général ne régit la procédure à suivre devant les Conseils de préfecture, il faut donc se demander quelles sont les sources procédurales et les règles suivies par celui de la Meurthe. Nous avons déjà évoqué, ci-dessus, la procédure en usage devant l'intendant, comme l'un des modèles suivis par les Conseils de préfecture. Or, celui-ci n'est pas le seul. « De l'an VIII à 1862, les Conseils de préfecture dépourvus de toute loi de procédure, remplirent leurs fonctions d'après des usages variables suivant les localités et des actes partiels du gouvernement ou du Conseil d'Etat ». Il faut ainsi souligner l'importance particulière de la procédure en vigueur devant le Conseil d'Etat, tant elle les a inspiré. La procédure civile, elle aussi, est utilisée et parfois même copiée lorsque le Conseil de préfecture en ressent la nécessité.

[496] TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, op. cit., p. 199.
[497] TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, op. cit., p. 199.
[498] AUBY ET DRAGO, ch. III, Les Tribunaux Administratifs, p. 186.
[499] MEJEAN, op. cit., p. 2.

En effet, force est de constater que le législateur, alors même qu'il a pensé à doter le Conseil d'Etat d'une procédure, n'a pas songé à imposer la même aux Conseils de préfecture, ni même, tout simplement, à régler le cas de ces derniers.

Il faut tout de même noter que la procédure suivie devant les Conseils de préfecture se distingue de celle des tribunaux ordinaires par l'observation des trois particularités suivantes : l'instruction se fait par écrit, les formes sont simples et économiques et le tribunal dirige lui-même l'instruction.

Au surplus et d'une façon générale, il faut insister sur l'initiative propre aux divers Conseils de préfecture, qui, pour combler ce vide législatif, ont adopté leurs propres règles. Or, ces arrangements locaux, si louables soient-ils, sont loin d'être suffisants. En premier lieu, parce que cela crée des disparités entre les divers Conseils. Ensuite, selon Macarel, parce qu'au sein de chaque département, les règles procédurales édictées sont perfectibles. Ainsi écrit-il : « Qu'on cesse donc de s'étonner si les Conseils de préfecture n'ont pas toujours atteint le but de leur mission légale. Dans les voies incertaines, faute de guide on s'égare. Le Conseil d'Etat par sa jurisprudence a bien essayé de tracer quelques règles et de les coordonner, mais c'est à la loi qu'il appartient de diriger les fonctionnaires publics, en traçant avec précision leurs devoirs ; c'est la loi qui doit régulariser les institutions utiles, et aucune n'a plus besoin de l'attention du gouvernement et des législateurs que celle des Conseils de préfecture »[500]. S'il est vrai qu'une seule et même action doit guider les divers Conseils de préfecture, on peut cependant déplorer que Macarel n'ait pas donné d'exemples de règles procédurales dont se soit doté un Conseil de préfecture et qui, à son sens, soient sujettes à critiques.

§ 1. DES ACTES PARTIELS DU GOUVERNEMENT OU DU CONSEIL D'ETAT.

Pour Macarel, il est vrai que le Conseil d'Etat a, par sa jurisprudence, tenté de suppléer les lacunes procédurales des requêtes portées devant les Conseils de préfecture. Par là même, c'est une harmonisation qui a été initiée. Mais, le véritable problème réside selon lui, dans la méconnaissance des décisions de cette haute juridiction. En effet, et l'accusation est d'importance, ce ne sont pas seulement les justiciables qui ignorent cette jurisprudence, mais les préfets et les conseillers de préfecture eux-mêmes. Et, notre auteur s'en explique de la façon suivante : selon lui, les personnes que nous venons de citer n'ont qu'une simple connaissance des suites données à leurs décisions quand il y est fait appel et ne sont donc pas au fait de la construction administrative -véritable droit administratif en somme- dans laquelle ces suites s'inscrivent. De là, de perpétuelles erreurs et incohérences entre ces diverses juridictions, tant au niveau départemental, que national avec le Conseil d'Etat. C'est en ces termes que Macarel dresse le constat de cette situation : « Une bonne jurisprudence administrative peut suppléer aux vices et aux lacunes de notre code administratif, autant qu'il est possible à la sagesse des juges, toujours un peu mobile et incertaine, de suppléer à la sagesse des lois. Mais une jurisprudence, quelque bonne qu'elle soit, ne peut produire cet effet

[500] MACAREL, op. cit., Tome 1, p.76.

si elle reste ignorée ; or, la jurisprudence du Conseil d'Etat était inconnue aux citoyens (...). Elle était également inconnue aux préfets, aux Conseils de préfecture, aux administrations générales et aux ministres, parce qu'il ne leur est habituellement transmis d'autres ordonnances que celles qui confirment ou annulent leurs décisions sur l'appel des parties, et dont le Roi leur confie l'exécution. Ils ignoraient, par conséquent, le système et l'ensemble des décrets ou ordonnances qui forment et complètent la jurisprudence de chaque matière ; et, dans cette ignorance, ils rendaient une foule de décisions involontairement erronées et souvent contradictoires, qui entraînaient beaucoup de frais pour les parties, des complications inutiles dans les opérations administratives, et des lenteurs, quelquefois irréparables et toujours fâcheuses, dans la distribution de cette partie de la justice publique »[501].

§ 2. DES ARRETES PREFECTORAUX.

Dès 1830 s'instaure la pratique, dans les départements, de fixer les règles de procédure par voie d'arrêté préfectoral[502]. Ainsi, par exemple, plusieurs Conseils admettent-ils la publicité des audiences (c'est, par exemple, le cas de l'Isère)[503]. « Ailleurs on admet la possibilité pour les parties de se présenter ou de se faire assister au Conseil. Mais ce sont là des initiatives isolées »[504].

Force est donc de constater que la procédure varie donc au gré de ces arrêtés préfectoraux, autrement dit, de département à département. Ces décisions par lesquelles le préfet fixe les règles formelles, s'inspirent, tantôt de la procédure civile, tantôt du décret du 22 juillet 1806 relatif à la procédure devant le Conseil d'Etat. En fait, c'est celui-ci qui, par sa jurisprudence, donne un cadre commun à cette procédure et c'est à cette époque qu'apparaissent des « règles générales de procédure » qui s'appliqueront aux diverses juridictions administratives[505]. Le Conseil d'Etat lui-même a déploré cet état de fait dans un avis du 4 février 1826. Il n'en reste pas moins que cette juridiction administrative suprême est le seul tribunal administratif qui ait un code de procédure spécial.

§ 3. LA PROCEDURE CIVILE.

Selon Charles Mejean, si la procédure en vigueur devant le Conseil d'Etat ou encore celle suivie devant le tribunal de l'intendant, ont pu fournir une base de travail intéressante pour répondre aux besoins des Conseils de préfecture, elles ont cependant constitué un modèle insuffisant. Or, c'est cette carence qui va donner à la procédure civile, son rôle supplétif.

[501] MACAREL, op. cit., Tome 1, p. 21-22.
[502] AUBY et DRAGO, op. cit., p.188-189.
[503] Voir sur ce point BOULATIGNIER, *op. cit.,* p. 107, et VIVIEN, *Etudes, op. cit.,* p. 151.
[504] CHEVALLIER, op. cit., p.127.
[505] V. *infra,* n,°837AUBY et DRAGO p.189 et s.

§ 4. DEUX PROCEDURES DISTINCTES.

Il faut différencier deux catégories d'affaires. En effet, certaines sont soumises à des procédures spéciales (ainsi en est-il des contributions directes, des élections, des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, des logements insalubres, du roulage, des servitudes militaires ou encore des Travaux publics). A côté de ces cas particuliers, existent des affaires soumises à une procédure dite de droit commun.

Nous n'envisagerons ci-dessous que les règles concernant la procédure de droit commun.

SECTION 3. LES PROJETS DE REFORME DE L'AN VIII A 1862[506].

De l'an VIII à 1862[507], plusieurs lois tentent d'organiser la procédure. Aucune d'elles n'aboutit réellement.

Avant ces premiers textes, le Conseil de préfecture ne ressemble donc pas à une véritable juridiction : il n'y a pas de greffe, pas plus que de ministère public ou encore de prétoire. Cette lenteur à fixer un réel cadre procédural, pousse certains auteurs à dresser un bilan sévère quant à la procédure effectivement suivie devant ces institutions. Ainsi, Jean-Jacques Clère estime-t-il que « jamais le Conseil de préfecture n'eut un véritable code de procédure »[508].

D'une façon générale, plus qu'une procédure et un formalisme garant d'un certain sérieux de l'institution, c'est l'ensemble des formes dans lesquelles les Conseils statuent qui manquent de relief. Cette constatation, unanime au sein de la doctrine, a fait dire à Macarel que « les Conseils de préfecture n'offrent aux yeux de leurs justiciables, ni cette espèce de majesté qui impose le respect, ni cet éclat qui relève les fonctions de la magistrature »[509]. Quant à Auby et Drago, ils écrivent, quelques années plus tard, que « les Conseils (…) siègent habituellement dans un bureau de la préfecture et fréquemment les parties pensaient avoir comparu devant les employés de la préfecture et non devant des juges administratifs »[510].

[506] MEJEAN, op. cit., p. 14-18.
[507] Cette date de 1862 a semblé une limite chronologique interessante car c'est à compter de 1862 que les réformes procédurales commencent à devenir plus importantes. Cependant, ce n'est encore rien en comparaison de la loi de 1865.
[508] CLERE, « Le Conseil de préfecture de la Haute Marne », *Les cahiers haut marnais* 1975.
[509] Les Tribunaux administratifs, 1828
[510] AUBY et DRAGO p.189 et s.

§ 1. RESTAURATION ET MONARCHIE DE JUILLET : LES TENTATIVES INABOUTIES.

Plus qu'une simple réforme procédurale, c'est un véritable réexamen de l'institution des Conseils de préfecture qui est alors proposé. Ainsi, sous la Restauration puis sous la Monarchie de Juillet, l'opposition libérale demande que le jugement du contentieux administratif soit confié à de véritables tribunaux et que l'instruction des affaires soit retirée aux bureaux. Des commissions sont alors crées.

De tout cela ressortent deux critiques. Si les requêtes demandent que le contentieux administratif soit réglé par de véritables tribunaux c'est donc, a fortiori, que les Conseils de préfecture ne sont pas considérés comme tels.

C'est, en outre, une critique contre l'instruction des affaires qui est confiée aux bureaux de la préfecture.

§ 2. 1826 : CONSULTATION DU CONSEIL D'ETAT.

En 1826, le Conseil d'Etat, consulté sur les formes de procéder devant les Conseils de préfecture, est conduit à constater l'absence de tout texte et propose l'établissement d'un règlement général. Mais la Révolution de Juillet empêche la réalisation d'un projet. Celui-ci est néanmoins repris en 1831.

Selon le président Henrion de Pansey, « les Conseils de préfecture appartiennent à l'ordre judiciaire et sont de véritables tribunaux. A la vérité, l'appareil des cours de justice n'environne pas les Conseils de préfecture ; ils n'ont, ni prétoire, ni ministère public, ni greffe, ni avoués, ni huissiers. Mais ce n'est là qu'un défaut d'organisation qu'il est très facile de faire disparaître »[511].

A cette critique, Macarel répond que « vouloir tout cela dans les Conseils de préfecture serait un peu trop d'exigence ». Il explique cette assertion de la sorte :

Concernant les huissiers, « il en existe assez près des tribunaux ordinaires, pour qu'il soit inutile d'en créer de spéciaux ». En effet, selon Macarel, les parties qui le désirent, peuvent fort bien avoir recours à eux, ce dont, par ailleurs, l'administration elle-même ne se prive pas « lorsqu'elle croit que ses propres agents ne suffisent pas ».

Quant aux avoués, ils ne sont, à son avis, pas nécessaires en matière administrative : « en administration, les formes de procéder ne doivent pas être assez compliquées, pour qu'il soit besoin d'officiers ministériels qui suppléent à l'inexpérience des parties, qui dirigent l'instruction et qui précisent les divers points de décision à soumettre aux juges. (...) en administration, il ne s'agit presque toujours que d'un fait simple, dont la vérification est facile, et d'où ne peut résulter qu'une seule conséquence. Au surplus, les parties sont libres de recourir à des conseils, de faire rédiger leurs réclamations ou leurs défenses, et de les appuyer de consultations ».

[511] *Traité de l'Autorité judiciaire*, première édition, p.172.

En dernier lieu, concernant la réclamation d'un prétoire, au sens de salle d'audience, Macarel pense que ce que désire Henrion de Pansey c'est « un sanctuaire disposé de manière à imposer le respect à quiconque en approche, où les parties puissent être entendues et où le public puisse être témoin de la manière impartiale avec laquelle les décisions sont rendues ». Voici comment, en 1828, Macarel décrit les séances d'un Conseil de préfecture: « Dans l'état actuel, les Conseils de préfecture n'ont pas de véritable tribunal. Leurs membres s'assemblent dans l'intérieur des hôtels de préfecture, où une simple chambre est ordinairement affectée à la tenue de leurs séances ; ils n'y siègent jamais revêtus de leurs costumes, quoiqu'ils en tiennent un de la prévoyance des règlements. Ainsi, de toutes parts, l'appareil des cours de justice les abandonne, et ils n'offrent jamais, aux yeux de leurs justiciables, ni cette espèce de majesté qui impose le respect ni cet éclat qui relève les fonctions de la magistrature. Aussi n'est-il pas rare de voir des parties, sortant de la présence des juges administratifs, croire qu'elles n'ont été admises que dans un bureau de la préfecture, et qu'elles n'ont discuté leurs intérêts qu'avec les employés de l'administration »[512].

§ 3. LES VOIES DE PERFECTIONNEMENT DES CONSEILS DE PREFECTURE.

Macarel, dans son ouvrage, propose, en 1828, différentes voies d'amélioration de cette institution :

A) Des auditeurs auprès des Conseils de préfecture.

Au premier rang de ses propositions, Macarel envisage la création d'auditeurs auprès des Conseils de préfecture[513] afin que ces derniers puissent se former « à la pratique des règles de l'administration contentieuse »[514]. Il estime, de plus, qu'il faudrait, d'une part, réintroduire l'enseignement théorique du droit administratif dans les écoles de droit, notamment pour les personnes se destinant à ces fonctions et, d'autre part, compléter leur formation en les laissant assister aux délibérations des Conseils de préfecture. Il envisage même que, « pour compléter utilement leur instruction, ils pourraient se livrer (..) à l'examen et à l'étude des affaires de

[512] MACAREL, op. cit., Tome 1, p. 70-71.
[513] MACAREL, op. cit., Tome 1, p.86-87: Le nombre des auditeurs qui seraient attachés auprès de chaque Conseil de préfecture, serait fonction du nombre de conseillers de préfecture: là où il y a trois ou quatre conseillers, il y aurait deux auditeurs; là où il y en a cinq, on placerait trois auditeurs.
« Ils ne pourraient être nommés que s'ils étaient licenciés en droit et s'ils avaient 21 ans accomplis. Ils n'auraient voix délibérative qu'à 27 ans. Ils pourraient assister à toutes les séances des Conseils de préfecture. Ils y auraient voix consultative; et en cas de partage, le plus ancien dans l'ordre de recéption aurait voix délibérative, si, du reste, il avait l'âge requis. Dans ce dernier cas et dans le même ordre, ils remplaceraient les conseillers titulaires s'ils étaient empêchés (...) Ils ne recevraient aucun traitement. Cette disposition aurait pour but de n'attirer vers la magistrature administrative que des personnes ayant une fortune suffisante pour vivre honorablement sans les émoluments de leur place. (...).Enfin ils seraient amovibles ».
Sur cette question de l'amovibilité, il faut bien préciser que Macarel se prononce en ce sens afin que les auditeurs des Conseils de préfecture soient traités de la même façon que les conseillers (lesquels sont tous amovibles). Mais, si d'aventure, son souhait de voir les conseillers devenir inamovibles se réalisait un jour, les auditeurs aussi devraient le devenir.
[514] MACAREL, op.cit., Tome 1, p.82.

l'administration active ». Macarel y voit là un autre avantage : « l'institution que je propose contribuerait à former et à perpétuer des familles de magistrats pour la justice administrative ; elle améliorerait l'organisation des Conseils de préfecture eux-mêmes en y faisant entrer peu à peu et sans secousse les membres plus instruits et riches déjà de quelque expérience »[515]. Pour convaincre de l'importante nécessité de la pratique, Macarel écrit que « la justice administrative ne craint pas moins que tout autre les magistrats improvisés ; et si l'inexpérience d'un juge peut faire des victimes, c'est surtout là qu'il y a danger ; c'est là qu'il faut porter remède »[516]. Si l'on ne peut qu'approuver Macarel quant à la nécessité de l'expérience, il semble cependant oublier que la richesse de l'expérience ne se transmet pas en héritage. Si, effectivement, l'appartenance à une famille rompue aux us et coutumes de la profession que l'on veut embrasser ne peut être qu'un avantage et aider à la formation du futur magistrat, pour autant, ce n'est pas là une garantie absolue. De même, il semblerait aujourd'hui impensable de soutenir que ce devrait être une condition d'accès à la fonction, comme si le fait de venir d'un milieu différent ou encore d'un milieu intellectuellement plus faible, empêchait l'impétrant de réussir dans cette profession.

Notons, en outre, que la proposition de Macarel n'est pas si novatrice qu'elle y paraît au premier abord car elle s'inspire de pratiques anciennes abolies en 1824.

En effet, il faut se rappeler l'article 16 du décret du 26 décembre 1809, concernant l'organisation et le service des auditeurs au Conseil d'Etat, dispose : « Il y aura de plus, un auditeur en service extraordinaire auprès des préfets de chacun des départements dont l'état est joint au présent décret. Ces auditeurs auront séance aux Conseils de préfecture, sans voix délibérative ». Or, ce système a fonctionné jusqu'à la Restauration et, selon Macarel, a « recueilli de vrais avantages » (…) mais « l'ordonnance royale du 29 juin 1814, en supprimant l'institution des auditeurs au Conseil d'Etat a de fait aboli l'article 16 du décret qui les avait crées »[517].

L'ordonnance réglementaire du 26 août 1824 sur l'organisation du Conseil d'Etat a rétabli, dès son premier article, les auditeurs. Toutefois, cette disposition est inapplicable au cas qui nous préoccupe puisque ni ce texte ni aucun autre ne prévoit la possibilité « de détacher quelques-uns d'entre eux pour les placer auprès des Conseils de préfecture ».

Macarel achève son argumentation en se demandant « pourquoi ce qui a paru bon pour la justice ordinaire et même pour la justice exceptionnelle de l'administration, au suprême degré de sa hiérarchie, ne serait-il pas également jugé utile et bon pour la juridiction exceptionnelle des Conseils de préfecture ? (…) La magistrature administrative doit offrir autant de garanties que la magistrature judiciaire, et une autorité que la loi du 28 pluviôse an VIII a voulu constituer en tribunaux, composés de juges, accoutumés au ministère de la justice, à ses règles et à ses formes, ne doit pas être organisée avec moins de prévoyance que ne l'est, en effet, le tribunal supérieur auquel ressortissent les décisions de ces tribunaux »[518].

Certes l'article 6 du décret du 16 mars 1808[519] prévoyait d'ouvrir la carrière de la magistrature judiciaire et administrative à des « juges auditeurs » (donc d'en placer certains

[515] MACAREL, op. cit., Tome 1, p. 83.
[516] MACAREL, op. cit., Tome 1, p. 83.
[517] MACAREL, op. cit., Tome 1, p. 85.
[518] MACAREL, op. cit., Tome 1, p.89
[519] Il est cité en intégralité par MACAREL, op. cit., Tome 1, p. 90.

au sein des Conseils de préfecture) mais cet article n'a jamais été appliqué pour les Conseils de préfecture eux-mêmes. Macarel pense en connaître la raison : « Il n'est pas difficile de concevoir que peu de juges auditeurs ont dû se montrer désireux de perdre l'avantage de l'inamovibilité (qui leur était promise, après cinq ans, par l'article 7 du même décret), en échangeant leur magistrature, devant laquelle s'ouvrait une vaste et noble carrière, contre une magistrature de nouvelle date, et qui, renfermée dans de plus courtes limites, ne présentait, il faut l'avouer, ni l'antique considération, ni les avantages pécuniaires de la magistrature judiciaire »[520].

La Charte constitutionnelle rend inamovibles les magistrats de l'ordre judiciaire, y compris les juges et les conseillers auditeurs, dès qu'ils sont institués par le roi[521].

Selon Macarel, ouvrir « la carrière administrative aux fonctionnaires de l'ordre judiciaire »[522] (ce que prévoyait cet article du décret du 16 mars 1808) aurait été une démarche en adéquation avec le but indiqué par les rédacteurs de la loi de l'an VIII (« donner à la propriété des juges accoutumés au ministère de la justice »). Mais cela eut été insuffisant car il aurait fallu des juges administratifs qui aient étudié le droit administratif. Or, pour se faire, et à défaut d'enseignement théorique (inexistant au moment où parle Macarel) seul demeure « le stage dans les Conseils de préfecture »[523].

B) « Rapprocher des justiciables la justice administrative »[524].

Pour éviter des « déplacements dispendieux »[525], Macarel préconise de rapprocher le juge des citoyens : « la justice administrative doit être organisée d'après ce principe, car (...) [elle] ne demande pas moins de garanties que la justice civile ordinaire, et celle-ci offre aux justiciables non seulement des tribunaux d'arrondissement, mais encore l'excellente institution des justices de paix »[526]. Or, jusqu'à présent, le juge administratif le plus proche se trouve au chef-lieu de la préfecture, ce qui n'est pas toujours proche du justiciable et implique donc une perte de temps et des frais de déplacements pouvant décourager les cas de plainte minime. Or, dit Macarel, cela est inconcevable car « toute injustice exige réparation ». D'où des ressentiments qui ne peuvent que nuire à l'administration.

Macarel propose donc de conférer une compétence contentieuse aux sous-préfets.

---

[520] Cette disposition a, semble-t-il, été rapportée par la loi du 20 avril 1810 qui l'a passé sous silence et par les décrets spéciaux sur les juges-auditeurs.
[521] Charte constitutionnelle du 4 juin 1814, article 58 : « Les juges nommés par le Roi sont inamovibles ».
[522]MACAREL, op. cit., Tome 1, p. 91.
[523]MACAREL, op. cit., Tome 1, p. 91.
[524]MACAREL, op. cit., Tome 1, p. 93.
[525]MACAREL, op. cit., Tome 1, p. 93.
[526]MACAREL, op. cit., Tome 1, p. 93.

C) « Attribuer aux sous-préfets le droit de statuer, en premier ressort, sur toutes les contestations administratives aujourd'hui dévolues aux Conseils de préfecture »[527].

Macarel estime même envisageable de leur décerner une compétence en premier et dernier ressort. Bien évidemment, les matières ainsi concernées devraient être celles de peu d'importance. Par conséquent, « pour tous les cas ordinaires, les Conseils de préfecture deviendraient des tribunaux d'appel ou de second degré »[528].

A ceux qui objecteraient que le sous-préfet est un administrateur et qu'il faut séparer l'administration active du jugement de son contentieux, Macarel répond que certes le sous-préfet est bel et bien un administrateur mais qu'il « n'exerce point d'autorité proprement dite ; c'est (comme autrefois les subdélégués[529] sous l'empire de l'édit de 1704) un agent intermédiaire entre le préfet et les maires ; sa fonction consiste plutôt à transmettre les ordres qu'à ordonner lui-même. Le commandement (imperium) ne lui appartient que dans des cas d'exception, en petit nombre ; il n'agit d'ordinaire que par l'impulsion du préfet et sous sa direction (...) l'autorité morale des sous-préfets en serait accrue et [elle] pourrait n'exiger aucune augmentation de dépenses. (...) La plupart des procès administratifs prendrait fin devant les Conseils de préfecture (...). Un grand nombre de litiges n'est véritablement pas digne d'occuper le Conseil d'Etat ; les plaideurs ordinaires en seraient ainsi écartés, et ce tribunal suprême n'aurait plus, à l'égard des Conseils de préfecture, qu'à remplir l'office d'une cour de Cassation, statuant sur la violation des formes ou de la loi. C'est ce qu'il fait déjà pour les arrêts de la cour des Comptes, d'après l'article 17 de la loi du 16 septembre 1807 »[530]. Certes, les sous-préfets n'ont jamais bénéficié d'une telle délégation de compétence et le Conseil de préfecture n'a jamais eu d'autre attribution que celle d'être un tribunal administratif du premier degré. Cependant, le Conseil d'Etat est bel et bien resté une Cour de cassation pour l'ordre administratif, parmi d'autres attributions contentieuses de degré différents, il est vrai.

A ceux pour qui cette proposition contredit le principe qui veut que juger soit le fait de plusieurs, Macarel répond que cette maxime n'est en fait que le pendant d'une autre assertion qu'il considère comme bien plus importante, à savoir que « administrer doit être le fait d'un seul ». En effet, cet auteur n'est pas convaincu que « juger doit être le fait de plusieurs ». Il s'appuie pour cela sur l'institution des juges de paix en matière civile, institution qu'il trouve réussie.

En fait, l'important pour Macarel c'est que « le juge ne soit pas en même temps l'administrateur ». Or, considère-t-il, « il est incontestable que le sous-préfet n'a pas d'autorité proprement dite »[531], d'où le bien fondé de sa proposition.

Si les conseillers de préfecture étaient nommés à vie, si des auditeurs étaient crées auprès d'eux, si cette magistrature spéciale devait passer par des écoles de droit, alors « il serait facile de déléguer, à l'un de ces auditeurs, dans chaque sous-préfecture, la juridiction

[527]MACAREL, op. cit., Tome 1, p.95
[528]MACAREL, op. cit., Tome 1, p.95
[529]Macarel compare donc les sous-préfets aux subdélégués.
[530]MACAREL, op. cit., Tome 1, p.94-96
[531]MACAREL, op. cit., Tome 1, p. 97

administrative du premier degré. L'exercice de cette magistrature serait un temps d'épreuves ; et les auditeurs délégués, dont le tribunal pourrait s'appeler conseil de sous-préfecture, viendraient ensuite (...) apporter, par un avancement mérité, les trésors de leur expérience et de leur sagesse aux Conseils de préfecture »[532]. Le préfet exercerait le ministère public auprès du Conseil de préfecture, et le sous-préfet ferait de même auprès des conseils de sous-préfecture.

A tout ceci, Macarel ne voit que des avantages. Ainsi, -et nonobstant la rémunération des auditeurs délégués- les juges seraient plus proches des justiciables, la justice plus prompte et moins coûteuse, les procès abrégés et l'irritation n'aurait plus lieue d'être.

Et pour bien montrer tout ce que sa proposition de création de tribunaux administratifs dans les sous-préfectures a de sensé, Macarel rappelle que « déjà dans nos lois, il est des matières et des cas où la juridiction contentieuse de l'administration a été déléguée aux sous-préfets »[533].

§ 4. LA COMMISSION ALLENT DE 1831.

Un arrêté ministériel du 7 octobre 1831 institue une commission chargée d'envisager la réforme des Conseils de préfecture. En 1831, les travaux de cette commission surnommée « commission Allent » n'aboutissent pas, en raison de la décision de ne réformer la juridiction du premier degré qu'après le vote du statut organique du Conseil d'État[534]. Or, celui-ci n'intervient qu'en 1845. En conséquence, la réforme des Conseils de préfecture ne peut donc être envisagée que l'année suivante.

§ 5. LA COMMISSION DU DUC DE BROGLIE DE 1846.

En 1846, une nouvelle commission est donc créée, présidée par le duc de Broglie. Elle élabore un projet de loi qui est soumis à l'examen du Conseil d'État quand éclate la Révolution de 1848[535]. Les projets de réforme en cours à la fin de la Monarchie de Juillet ne sont cependant pas totalement abandonnés puisqu'ils sont repris sous la Seconde République.

[532]MACAREL, op. cit., Tome 1, p. 98
[533]MACAREL, op. cit., Tome 1, p. 99
[534]En ce qui concerne le Conseil d'Etat, dés le mois d'août 1830 un Comité présidé par Benjamin Constant, puis par le duc de Broglie, élabore un projet de réforme. Il aboutit à un statut organique réglé par une loi du 19 juillet 1845. De cette époque datent les règles d'instruction, de publicité des audiences ainsi que la création des Commissaires du Gouvernement qui donnent à la Section du Contentieux du Conseil d'Etat sa physionomie juridictionnelle ». GABOLDE (Christian), « Un projet de création de Tribunal administratif en 1848 (1848-1851) », *Revue administrative,* 1954.
[535] GABOLDE (Christian), « Un projet de création de Tribunal administratif en 1848 (1848-1851) », *op. cit.*, p. 247 et s.

§ 6. LA REVOLUTION DE 1848 ET LA SECONDE REPUBLIQUE[536] :

Quand survient la Révolution de 1848, les critiques qui atteignent le Conseil d'Etat n'épargnent pas, bien au contraire, les Conseils de préfecture.

Si le caractère juridictionnel de ces derniers n'est toujours pas contesté, il leur est cependant reproché la participation de plus en plus importante de leurs membres à l'administration active, un recrutement médiocre, une dépendance des conseillers envers le préfet et une absence de statut et de perspective d'avancement qui se ressent dans leurs décisions[537].

Dans la logique des travaux de la commission de Broglie et sous l'influence des idées de Louis-Marie de Cormenin[538], l'Assemblée constituante travaille en 1848, à la création de tribunaux administratifs départementaux. Elle désire en effet constitutionnaliser ce projet[539].

---

[536] GABOLDE, « A propos de la réforme du contentieux administratif: Un projet de création des Tribunaux Administratifs en 1848 (1848-1851), Revue Administrative 1954 ». Gabolde est conseiller au Tribunal Administratif de Caen. « L'œuvre de la II° République a été à la fois féconde et éphémère en matière administrative: témoins le Tribunal des Conflits de 1848 ou l'Ecole nationale d'administration créée par arrêté du 9 mars 1848. Le génie tumultueux de cette période a donné naissance à des réalisations curieuses mais inachevées qui ont servi de prototypes à des réformes ultérieures. Dans le domaine administratif les hommes de 1848 étaient en avance de 50 ans au moins sur les institutions de leur temps. Leur zèle réformateur devait les pousser à s'occuper particulièrement de la situation de la juridiction administrative ».

[537] Note de AUBY et DRAGO, op. cit., p. 188: « Les conseillers étaient généralement recrutés dans la petite noblesse ou la bourgeoisie rurales. La fonction avait peu de relief et était mal rétribuée ». « Il y avait dans cet homme, dit Balzac d'un de ses personnages (*Le Message)*, un peu du magistrat, beaucoup plus du conseiller de préfecture, toute l'importance d'un maire de canton auquel rien ne résiste, et l'aigreur d'un candidat éligible périodiquement refusé depuis 1816 ». On n'oubliera pas le conseiller de préfecture, représentant le préfet dans un comice agricole, que Flaubert met en scène dans Madame Bovary. Flaubert s'adressait d'ailleurs dans ces termes à son ami Laporte, conseiller de préfecture à Rouen: « Colibri des préfectures, sylphe des salons, furet des boudoirs ! » (cité par H. GUILLEMIN, Les Annales, décembre 1957).

[538] De son vrai nom : Louis Marie de Lahaye, baron (1818) puis vicomte (1826) de Cormenin. Il nait à Paris le 6 janvier 1788 et y meurt le 6 mai 1868, à l'âge de 80 ans. Il est, avant de devenir également un homme politique français, un jurisconsulte et un publiciste renommé. D'abord nommé auditeur au Conseil d'Etat (section du contentieux), en 1810, il est ensuite appelé aux fonctions de maître des requêtes en 1814.

C'est « Louis-Marie de Cormenin qui orienta de façon décisive l'évolution du système français de Tribunaux Administratifs. Sous la Restauration, à une époque où l'opinion réclamait la suppression du privilège de juridiction de l'administration, Cormenin n'hésita pas à se déclarer partisan de Tribunaux Administratifs. Il entendait toutefois que ceux-ci fussent autonomes, à la fois séparés de la juridiction judiciaire et distincts de l'administration active. Lorsqu'en 1848 il eût accès aux assemblées il mit immédiatement ses idées en pratique. Ses collègues d'ailleurs étaient pleinement convaincus de la rectitude de ses vues qui coïncidaient avec l'esprit libéral et démocratique dans lequel les hommes de 1848 voulaient reformer l'administration en protégeant le citoyen contre l'arbitraire des bureaux. On doit à l'action personnelle de Cormenin, [notamment] (…) la dévolution au Conseil d'Etat d'un pouvoir autonome de juridiction par l'abandon, d'ailleurs temporaire, du système de la justice retenue*, (…) réforme anéantie par le Second Empire, [et réapparue] dés 1872.(...) Dans ses *Questions de Droit Administratif* , résumé de son cours, publiées en 1828, Cormenin avait dénoncé, déjà, l'extension excessive des pouvoirs de l'administration et les imperfections de la juridiction administrative qui ne permettaient pas un contrôle efficace des pouvoirs des agents publics. Selon lui le mal devait trouver son remède dans la création de véritables tribunaux administratifs dont il avait esquissé l'organisation dans ses grandes lignes ». GABOLDE, « Un projet de création de Tribunaux Administratifs en 1848 ».

*Voir ARRIGHI, « Le tribunal des Conflits et la Révolution de 1848 », Dalloz 1949, chronique page 57, Delépine, *Le Conseil d'Etat et la Révolution de 1848*, Etudes et documents, 1948, p.17.

[539] Le rapport d'Armand Marrast présentait sommairement ce projet de la façon suivante: « Aux Tribunaux existants nous avons ajouté un Tribunal administratif supérieur qui décide en dernier ressort sur les contestations que l'action pénétrante de l'administration peut soulever. Le Tribunal administratif existera au premier degré dans chaque département et nous avons fait intervenir les Conseillers Généraux et le Conseil d'Etat dans la désignation des magistrats de cet ordre » (Le Moniteur, 1848, ibidem).

Trois articles devaient en effet voir le jour dans la Constitution de la nouvelle République, créant de véritables tribunaux (et non de simples conseils) administratifs de première instance, avec toujours comme ressort géographique, le département. Là, le mode de nomination ne dépendrait plus du chef de l'administration préfectorale et de son supérieur, le ministre de l'Intérieur, mais bien du Président de la République qui arrêterait son choix « sur une liste de candidature présentée par le Conseil général de département ». La différence est d'importance puisque l'on soustrait ces nouveaux juges du contentieux administratif de l'influence de leur supérieur, de surcroît chef de l'administration active. Cet article -qui devait être l'article 87[540] de la Constitution de 1848-, tend à séparer le contentieux administratif de l'administration active à l'échelon local par la création d'un tribunal administratif, véritable tribunal indépendant du préfet, en lieu et place de l'ancien Conseil de préfecture. La nuance des deux termes est, en elle-même, éloquente.

Le Conseil d'Etat lui-même perdrait sa fonction de juridiction administrative suprême, au profit d'un nouveau Tribunal administratif supérieur. Cette disposition a, sans doute, pour but de pallier la double fonction du Conseil d'Etat puisque ce dernier cumule entre ses mains les fonctions de juge administratif supérieur et de conseil du gouvernement. Par conséquent, il connaît à la fois du contentieux administratif et également de l'administration active. D'où le recours à cette nouvelle entité[541].

Une dernière disposition parachève cette nouvelle organisation en assurant l'indépendance de l'ensemble des membres de ces tribunaux, par la consécration d'une certaine inamovibilité. En effet, à l'échelon local, contrairement à ce que prévoit la loi de l'an VIII pour les Conseils de préfecture, les successeurs des conseillers ne pourraient plus être renvoyés par le ministre de l'Intérieur sur avis du préfet. Leur renvoi interviendrait alors par décision du président de la République après avis, non pas des conseillers généraux qui avaient élaboré la liste de présentation des candidats, mais du Conseil d'Etat. Ceci semble prévenir toute animosité ou prévention des premiers à leur encontre et, par conséquent, une certaine impartialité dans cette procédure. Il en serait de même pour le renvoi des membres du Tribunal administratif supérieur. Dans ce dernier cas, il y a aurait parallélisme des formes entre les modes de nomination et de révocation[542]. Il est tout de même légitime de se demander si la nomination (puis la révocation) par le président de la République (après recueil d'avis d'autorités différentes) ne constitue pas, malgré tout, une dépendance envers l'administration active ? Pour répondre totalement à cette question, il faudrait savoir quels pouvoirs la Constitution de 1848 allouait au président de la Seconde République. Etait-il si

[540] « Article 87: Dans chaque département un Tribunal Administratif sera chargé de statuer sur le Contentieux de l'Administration: les membres du Tribunal sont nommés par le Président de la République sur une liste de candidature présentée par le Conseil général de département ». On peut se demander quelle aurait été la nature de ce tribunal: administrative ou judiciaire? Car, ces articles se trouvent dans un titre nommé « du pouvoir judiciaire » (et non dans celui dit « de l'administration intérieure »). Cela semble déjà significatif du sens de la réforme désirée.

[541] « Article 88: Il y a pour toute la France un Tribunal administratif supérieur qui prononcera sur tout le contentieux de l'administration et dont la composition, les attributions et les formes sont réglées par la loi. Les membres du Tribunal administratif supérieur sont nommés par le Président de la République sur une liste de présentation dressée par le Conseil d'Etat ».

[542] « Article 89: Les membres du Tribunal administratif de département et ceux du Tribunal administratif supérieur ne pourront être révoqués que par le Président de la République, sur l'avis du Conseil d'Etat ». (Le Moniteur, 1848, p. 2237)

étranger que cela aux affaires administratives ou, ce qui revient au même, le ministre de l'Intérieur était-il indépendant et autonome par rapport à lui ?

Gabolde souligne l'importance de cette tentative de réforme et des passions qu'elle a fait naître. Ainsi écrit-il que l'« on apprécie mal aujourd'hui le retentissement et le son nouveau que pouvaient avoir les mots : Tribunal, magistrats, inamovibilité, prononcés lorsqu'il s'agissait du contentieux administratif. D'ailleurs une vive opposition devait se manifester dés l'abord contre l'introduction d'une réforme aussi radicale. Les adversaires de la juridiction administrative, saisirent l'occasion pour faire le procès de celle-ci au cours de la discussion des articles de la Constitution relatifs au Conseil d'Etat »[543].

C'est alors que les trois articles sont retirés du projet de Constitution, ce dont le représentant Vivien[544] s'explique de la manière suivante : « La commission avait proposé par les articles 87, 88 et 89 d'organiser des Tribunaux administratifs chargés du contentieux de l'administration. Des observations graves nous ont été faites. La Commission ne renonce pas aux idées qu'elle avait exprimées mais elle reconnaît que ces idées doivent être plutôt de la matière des lois à intervenir que le sujet d'un article de la Constitution. Elle demande à la fois à l'Assemblée de ne pas adopter les amendements qui lui sont proposés et de retirer de la Constitution les articles 87, 88 et 89 de sorte que la loi à intervenir réglera le mode de décision du contentieux administratif et que toutes les contestations auxquelles ces questions peuvent donner lieu seront reportées à la discussion de la loi »[545].

L'Assemblée écarte donc ces trois articles tandis que, pour sa part, la Constitution maintient le rôle du Conseil d'Etat[546] concernant le contentieux administratif. Sa double fonction est d'ailleurs réaffirmée au moment de la rédaction de son nouveau statut organique[547].

En 1850, une nouvelle commission est donc désignée pour réfléchir à l'élaboration de cette loi[548]. Ces travaux vont d'ailleurs eux aussi rester sans suite en raison de l'actualité événementielle.

---

[543] Séance de l'Assemblée du 13 octobre 1848, Moniteur du 14 octobre, p. 2833, Intervention de Sainte Beuve. GABOLDE, « Un projet de création de tribunaux administratifs en 1848 », *Revue Administrative*, 1954, p. 248

[544] VIVIEN (Alexandre-François-Auguste), (1799-1854). Fils d'avocat, il devient avocat puis procureur général à la cour royale d'Amiens, avant d'embrasser les fonctions de préfet de police en 1831. Il entre ensuite au Conseil d'Etat dont il va être l'un des présidents. Plusieurs fois élu député, il assumera encore les fonctions de garde des Sceaux, Ministre de la Justice du 1er mars au 28 octobre 1840. Lors du coup d'état du 2 décembre 1851, il se retire de ses fonctions. ROBERT (Adolphe) et COUGNY (Gaston), *Dictionnaire des Parlementaires de 1789 à 1889*, Tome 5, p. 513-514.

[545] cf. DELEPINE, *Le Conseil d'Etat et la Révolution de 1848*, Etudes et documents, 1948, p. 24, (Le Moniteur 14 octobre 1848, p. 2835).

[546] « Le Conseil d'Etat prononce en dernier ressort, comme Tribunal Administratif supérieur sur tout le Contentieux administratif ».

[547] Statut organique du Conseil d'Etat du 3 mars 1849.

[548]GABOLDE, Un projet de création..., Revue Administrative 1954, p.249 : « L'Assemblée nationale, ainsi qu'elle y avait été engagée par la Constituante, se mit au travail pour élaborer le projet de loi sur les tribunaux administratifs départementaux, qui devait être l'aboutissement logique de la campagne de Cormenin et des travaux de la Commission de Broglie de 1846- 1848. Une nouvelle commission fut désignée en 1850, mais son objet n'était pas limité à la réforme du contentieux. Son but était plus vaste, il s'agissait de la réforme d'ensemble de l'administration générale et locale. Le plan de réforme de la juridiction du premier degré y fut inclus. Et déjà on note un changement dans les tendances; ce n'est plus, comme en 1848, dans le cadre du pouvoir judiciaire qu'est envisagée la réforme du contentieux, mais dans celui de l'administration générale ».

Il faut se reporter au rapport Boulatignier de 1851[549] pour comprendre les raisons de l'abandon d'une insertion, dans la Constitution de 1848, du projet de création de tribunaux administratifs départementaux.

§ 7.) 1851 : LE RAPPORT BOULATIGNIER[550]

A) L'échec de création et de constitutionnalisation de tribunaux administratifs départementaux.

Boulatignier nous éclaire sur la pensée de Vivien quand, prenant la parole devant l'Assemblée Nationale, ce dernier rapporte que « des observations graves [leur] ont été faites ». Il faut entendre par-là que la réforme que se proposent de réaliser les hommes de 1848 remet en cause le pouvoir juridictionnel des ministres (théorie du ministre-juge) et soulève certaines questions perturbantes.

En effet, jusqu'à présent, trois sortes d'actes administratifs locaux sont susceptibles de soulever une contestation.

Les premiers sont ceux dont la loi du 28 pluviôse an VIII a expressément dévolu la connaissance aux Conseils de préfecture. Il s'agit bien, en effet, d'une juridiction d'exception, compétente seulement pour quelques matières précisément définies et dont les décisions sont susceptibles d'appel devant le Conseil d'Etat.

---

[549] Une nouvelle commission réflechit donc en 1850 à un projet de loi sur ce sujet (loi sur l'administration Intérieure). Le livre IV du projet concernait les Conseils de Préfecture: Boulatignier, conseiller d'Etat, membre de la Commission, est chargé d'en faire un rapport à l'Assemblée Nationale, rapport publié au *Moniteur* du 1er février 1851, p. 20 du supplément D. Ce rapport est adopté par le Conseil d'État le 9 avril 1851, (Conseil d'État, avril 1851, n° 52). Boulatignier, " *Rapport sur le* livre quatrième *de* la loi sur l'administration intérieure. *Des Conseils de Préfecture,* CE, avril 1851, n° 58 ».
Ce rapport contient :
-une étude historique détaillée sur la J° administrative depuis 1789 (Ce rapport constitue, pour l'époque, l'étude historique la plus complète sur les Conseils de préfecture)
-et des propositions prophétiques sur les réformes à apporter à l'organisation et à la compétence des Conseils de Préfecture.(Ce document annonce les futures réformes de 1865, 1926 et 1953).

[550] BOULATIGNIER (Sébastien-Joseph), « représentant du peuple à l'assemblée constituante de 1848, né à Valognes (Manche), le 11 janvier 1806, fut élève du collège de Caen et de l'école de droit de Paris. Il entra (1837) comme chef de bureau au ministère de l'Intérieur, publia plusieurs ouvrages importants sur des questions administratives, notamment en collaboration avec Macarel, un Traîité de la fortune publique en France (1838-1841) et un Traîté sur les conflits. M. Boulatignier fut ensuite nommé maître des requêtes en service ordinaire au Conseil d'Etat, et chargé des fonctions de ministère public. Après la Révolution de Février, le 23 avril 1848, il fut élu représentant de la Manche à l'Assemblée constituante, le 8° sur 15 avec 79 802 voix ; il fit partie du comité des finances et vota toujours avec la droite (…) Il donna sa demission de représentant le 20 avril 1849, ayant été élu conseiller d'Etat par l'Assemblée. Il compta alors parmi les partisans les plus modérés de la république constitutionnelle, ne s'associa pas tout d'abord à la politique de l'Elysée, et protesta, avec dix-sept de ses collègues du Conseil d'Etat, contre l'acte du 2 décembre 1851. Pourtant il ne tarda pas à se rallier au coup d'Etat victorieux, fut appelé à faire partie du Conseil d'Etat réorganisé et accepta en outre, les fonctions de membre de la commission municipale de la ville de Paris, puis la croix de commandeur de la Legion d'honneur, que lui conféra le gouvernement impérial à la promotion du 12 août 1863. M. Boulatignier fut mis à la retraite comme président de section au Conseil d'Etat, le 12 novembre 1872 ». ROBERT (Adolphe) et COUGNY (Gaston), *Dictionnaire des Parlementaires de 1789 à 1889*, Tome 1, p 424-425.

En dehors de ces actes, il faut aussi s'arrêter sur les arrêtés préfectoraux, lesquels en cas de litige, ressortent directement de la compétence du Conseil d'Etat.

Exception faite de ces actes, il faut appliquer la théorie du ministre-juge selon laquelle ce dernier est compétent en première instance ; la possibilité d'appel devant le Conseil d'Etat étant là encore possible.

Or, selon le rapport Boulatignier, le projet de création de tribunaux administratifs départementaux a pour but de confier l'ensemble des litiges administratifs du département à cette nouvelle entité. En effet, Boulatignier se demande quant à la compétence même de ce tribunal, si elle ne doit pas devenir une compétence de droit commun, lui donnant ainsi autorité sur l'ensemble du contentieux administratif départemental. Cette solution lui semble, en effet, plus conforme à l'idée d'une bonne justice -c'est-à-dire plus proche des administrés- mais, également, plus conforme à la pensée originaire des auteurs de la loi de l'an VIII. Or, cela ne va pas sans soulever certaines interrogations : va-t-on désormais réduire à néant la théorie du ministre-juge ? Le nouveau tribunal ainsi créé et ses membres (toujours dénommés conseillers de préfecture) vont-ils pouvoir connaître des arrêtés préfectoraux ? Sur cette question, d'ailleurs, le rapport de Boulatignier répond de lui-même par la négative car il démontre l'impossibilité d'un jugement impartial de ce tribunal administratif, ses membres étant trop dépendants du chef de l'administration préfectorale.

Cela nous amène à nous demander si, en réalité, la réforme envisagée n'était pas pour le moins incomplète et si elle n'aurait peut-être pas dû également s'attacher à réformer le statut des membres de ce nouveau Tribunal administratif départemental qu'elle se proposait de créer ?

Toutes ces réformes semblent encore, alors, inenvisageables et c'est ce qui motive la déconstitutionnalisation du projet.

B) Des mesures améliorant le caractère « juridictionnel » des Conseils de préfecture.

Boulatignier propose une série de mesures destinées à donner au Conseil de préfecture la physionomie d'un véritable tribunal. Ainsi propose-t-il, d'une part, l'amélioration du recrutement et du statut des conseillers et, d'autre part, l'établissement de règles de procédures communes.

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le rappeler ci-dessus, l'instruction des affaires portées à la connaissance du Conseil de préfecture, n'est pas l'œuvre de ce dernier mais bel et bien des différents bureaux de la préfecture. Cependant, ceux-ci ne travaillent pas tous de la même façon, et, de ce fait, force est de constater que les administrés ne sont pas égaux devant l'instruction et, partant, ils ne le sont pas plus devant le jugement, c'est à dire devant la justice administrative des Conseils de préfecture.

Qui plus est, certains auteurs dénoncent les méthodes de ces bureaux qui sont semblables à celles utilisées jadis par les bureaux de l'intendance[551].

[551] « Les bureaux défendaient des méthodes séculaires directement inspirées des pratiques de l'administration de l'ancienne monarchie du temps de Colbert. Comme au temps de l'intendant, les réclamations parvenues à la préfecture étaient enregistrées au secrétariat général, avec toutes les autres affaires, et étaient ensuite distribuées aux divers bureaux que la matière concernait. Ceux-ci procédaient à l'instruction selon des règles variant avec

Une fois la phase de l'instruction achevée, « le dossier complet était envoyé[552] au jugement de cette commission privée qu'était en réalité le Conseil de préfecture, qui statuait sur pièce sans débat et sans formes particulières »[553]. Là encore, la justice administrative n'est pas la même pour tous. En réalité, elle est à géographie variable. En effet, si dès 1830, quelques préfets ont, par arrêtés, introduit la publicité des audiences et quelques principes élémentaires de procédure juridictionnelle dans les conseils de leur département, cela n'est pas vrai pour tous. Pour Boulatignier, ces premiers rudiments de procédure sont encore loin d'être suffisants et c'est pourquoi il propose d'en introduire d'autres, plus compatibles avec la fonction juridictionnelle -fusse-t-elle d'exception- que doivent assurer les Conseils de préfecture. Ainsi, comme dans tout vrai tribunal, il propose l'institution d'un vice-président chargé de présider les séances ; la publicité des séances, l'audition des observations des parties ou de leurs mandataires et la création d'un commissaire du Gouvernement. Qui plus est, Boulatignier propose que le Conseil instruise désormais lui-même les affaires portées à sa connaissance, et ce, en diligentant l'échange des mémoires. La conséquence en serait que « l'administration, cessant de diriger l'instruction, devenait une partie au litige, comme son adversaire à l'instance »[554]. Pour ce faire, Boulatignier propose de créer un secrétariat greffe, lequel se chargera de cette instruction.

Ainsi se trouvent en germe dans ce rapport[555], toutes les réformes qui seront réalisées de 1865 à 1953. Mais, pour l'heure, le projet va devoir être écarté, en raison des évènements.

En effet, le rapport Boulatignier, adopté comme nous l'avons dit, en avril 1851, n'a pas encore été examiné lorsque le coup d'Etat du 2 décembre vient mettre un terme à l'activité de la Commission d'administration générale. L'ensemble du « projet Boulatignier » est donc abandonné. Cependant, la dernière partie du rapport (celle sur la procédure) devait par la suite servir de base à la réforme réalisée en 1862 et 1865[556] par le Gouvernement impérial. Les mesures proposées par Boulatignier sont alors reprises dans leur intégralité. « Bien entendu, à cette époque, il n'était plus question d'un " tribunal " administratif, ni d'une extension de compétence destinée à contrôler l'action des préfets. Les tendances autoritaires du régime s'y opposaient. Par contre, il n'y avait pas d'inconvénient à réglementer et à codifier dans un but

---

chacun d'eux et c'était seulement quand cette instruction était complète qu'on saisissait l'intendant (ou le Conseil de préfecture), incapable par conséquent de surveiller la direction de l'instruction et d'activer l'expédition des affaires » TESSIER, CHAPSAL, *Procédure suivie devant le Conseil de préfecture*, page 11. Quant à Gabolde, il ajoute, pour sa part, que cette méthode est encore utilisée de nos jours devant le Tribunal administratif pour l'instruction des affaires dites de petit contentieux, telles que les contributions directes, les élections ou encore les contraventions de grande voirie. Le Tribunal dispose cependant du pouvoir de renvoyer le dossier à l'administration lorsqu'il estime que l'instruction a besoin d'être complétée. Ref ?

[552] Chevallier ajoute que « Le renvoi des affaires aux Conseils de préfecture se fait avec retard », CHEVALLIER, op. cit., p.127.

[553] GABOLDE, op. cit. Notons la sévérité du jugement de Christian Gabolde qui qualifie, a posteriori, le Conseil de préfecture de « commission privée » et non de juridiction d'Etat.

[554] GABOLDE, op. cit.

[555] Le rapport Boulatignier contient, en outre, en annexe, des renseignements statistiques et le texte des arrêtés publiés par le préfet de l'lsère pour réglementer la procédure devant le Conseil de préfecture de son département et qui ont servi de modèles aux arrêtés intervenus par la suite).

[556] Il est intéressant de signaler que cette loi fut rapportée par le même Boulatignier, conseiller d'Etat, qui reprit alors les arguments du rapport qu'il avait conservé durant quinze ans (exposé des motifs par Boulatignier au *Moniteur* du 13 mai 1864).

de bonne administration les règles d'organisation des Conseils de préfecture. C'est pourquoi la loi du 21 juin 1865, considérée comme une des réformes de la phase libérale du Second Empire, reprit intégralement les réformes de structure proposées en 1851 et qui firent du Conseil de préfecture une véritable juridiction »[557].

[557] GABOLDE, op. cit.

CHAPITRE 2 : LE SECOND EMPIRE OU LES REFORMES DE 1862-1865[558].

SECTION 1. LES REFORMES PROCEDURALES DE 1862-1865[559].

§ 1. LE DECRET DU 30 DECEMBRE 1862.

Cette réforme est la reprise de règles déjà en vigueur devant le Conseil d'Etat (devant lequel la procédure à suivre est réglée par un décret du 22 juillet 1806). Ce dernier, depuis 1831, a adopté le principe de la publicité des audiences et permis aux parties de présenter directement ou indirectement, leurs observations. Ce sont ces règles qui inspirent fortement le décret dont il est ici question. En effet, jusqu'alors, les séances du Conseil de préfecture sont secrètes et s'il n'était pas interdit à ces Conseils d'accéder aux demandes des parties désireuses de « soutenir oralement leur cause », ce n'était là qu'une faculté laissée à l'appréciation de chacun d'entre eux et non un droit des administrés.

Le décret du 30 décembre 1862 instaure différentes règles de procédure.

A) La publicité des audiences et le débat oral.

Les audiences du Conseil de préfecture, statuant en matière contentieuse, sont désormais publiques, exception faite pour les comptes des receveurs des communes et des établissements de bienfaisance. Ces derniers, en effet, ne doivent pas être jugés en séance publique[560].

Avant cela, le principe de la publicité des audiences n'est pas légalement consacré pour les Conseils de préfecture, ce qui leur attire un certain nombre de critiques. Ainsi, Bérenger dénonce-t-il cette situation : « Au mépris de la Charte, qui veut que les débats soient publics, le Conseil siège à huis clos, et ne juge que sur des mémoires... Le Conseil d'Etat offre, en tout l'image de cette justice bâtarde et abusive des Conseils de préfecture, dont il est le régulateur et contre laquelle on se récrie depuis si longtemps »[561].

---

[558] MEJEAN, op. cit., p. 18.
[559] Décret du 30 décembre 1862 ; loi du 21 juin et décret du 12 juillet 1865. Sur ces textes, voir : MEJEAN (Charles), *La procédure devant le Conseil de préfecture,* Dalloz, 1949, p. 18-19 ; F. MEJAN, E.D., 1957, op.*cit.,* p. 141-142 ; AUBY et DRAGO, op. *cit.,* n°184.
[560] Article 6 de ce décret du 30 décembre 1862.
[561] Opinion de Berenger p. 69, cité par MACAREL, op. cit., p. 341.

Macarel[562], en 1828, aborde lui aussi cette question de la publicité. Il estime qu'elle devrait également être prescrite aux tribunaux administratifs car elle présente de multiples avantages : « maintenir [les tribunaux] dans une attitude imposante comme leur caractère, pour leur commander l'attention dans les discussions qui s'agitent devant eux, pour assurer l'exactitude et l'impartialité du rapporteur dans les instructions par écrit, pour qu'ils apportent à leurs jugements toute la maturité que le bien de la justice exige, et enfin pour que la présence du public, témoin des débats, avertisse les juges que leurs décisions aussi peuvent être jugées »[563]. Ceci excepté, « l'audition des parties et la publicité des séances (...) mettraient de l'harmonie entre la justice des tribunaux administratifs et celle des tribunaux ordinaires »[564].

Le décret du 30 décembre 1862, dans son article 1er, stipule qu'à l'avenir les audiences des Conseils de préfecture statuant sur les affaires contentieuses seront publiques. Le décret de 1862 « établit surtout la publicité des audiences avec débat oral »[565].

Ce n'est cependant que trois ans plus tard que la loi du 21 juin 1865 consacre législativement ce principe, dans son article 8. La publicité de l'audience devant le Conseil de préfecture est dès lors acquise, exception faite toutefois du jugement des comptes (article 10).

B) Les observations des parties.

Les parties peuvent présenter leurs observations soit en personne soit par mandataires.

A ce propos, dès 1828, Macarel évoque la possibilité que les parties soient entendues. Toutefois, il restreint cette faculté à un point bien précis du dossier « et ce serait au président qu'il appartiendrait de veiller à ce que de simples observations ne dégénérassent pas en plaidoiries »[566]. En effet, selon Macarel, la procédure écrite est bien adaptée à l'instruction

[562] MACAREL, op. cit., Tome 1, p. 47-48.

[563] MACAREL, op. cit., Tome 1, p.73. Il faut cependant relever une limite à cette exigence de publicité. En effet, Macarel estime que les décisions rendues en matière de contributions (ainsi que l'audition des parties dans cette même matière) doivent rester confidentielles. La première raison invoquée par Macarel est la necessité d'apporter des solutions rapides à ce genre de litiges et ce, tant « dans l'intérêt du trésor [que] dans celui des particuliers ». Or, selon lui, la publicité entrave la bonne marche de ces jugements. Il invoque également le souci d'éviter « les inconvénients physiques » provoqués par la publicité. Cela nous laisse supposer que les réclamations et les décisions consécutives rendues en matière de contributions ne laissent alors pas les particuliers indifférents et ne contribuent pas à la tranquillité de leurs juges. Ainsi, Macarel écrit-il : « On n'expédierait pas s'il fallait, sur chacune de ces affaires, entendre les parties et supporter les inconvénients physiques de la publicité ordinaires ». Toujours selon lui, cela ne pose cependant aucun problème car « les réclamations ne reposent que sur des faits, qui sont vérifiés par les contrôleurs et les répartiteurs notables des communes. Sur ces vérifications, le directeur donne son avis, et c'est d'après tous ces documents que le Conseil prononce ». Force nous est de constater qu'il s'agit tout de même là d'une position qui fait peu de cas du principe du contradictoire. Une autre « garantie » rassure Macarel. En effet, les intérêts en jeu étant peu conséquents, la possibilité serait laissée au Conseil de préfecture de revenir sur sa décision si la demande lui en est faite et si elle reçoit l'aval de l'inspecteur des contributions, lequel se trouve être tiers par rapport à la première décision, et donc, impartial. « *En cette matière, où la modicité des intérêts ne permet guère de recours au Conseil d'Etat, il est d'ailleurs reçu que le Conseil de préfecture peut réviser la première décision et la réformer, s'il lui est adressé une nouvelle réclamation, et si elle est appuyée, après vérification, par l'inspecteur des contributions, fonctionnaire qui n'a pas concouru aux mesures préalables de la première décision* ».

[564] MACAREL, op. cit., Tome 1, p.73.

[565] FONT-REAULX (Pierre de), DURNERIN (René), MARIZIS (Jacques), *Les conseils de Préfecture*, p.19-20.

[566] MACAREL, op. cit., Tome 1, p.72.

des affaires traitées par le Conseil de préfecture, et doit rester le principe « pour éviter que les juges soient entraînés plutôt par le prestige de l'éloquence, que par la force de la raison »[567]. « Que les parties soient entendues ne veut pas dire qu'il faudrait que les parties fussent admises à des plaidoiries qui pourraient vainement consumer le temps précieux des séances »[568].

C) L'institution d'un ministère public.

Deux règles d'une grande importance voient le jour en 1862. Il s'agit de l'instauration d'un ministère public ainsi que d'un greffe. Ce sont là deux règles majeures mais qui trouvent, pour leur part, leur développement plus loin dans notre propos. Il nous faut tout de même d'ores et déjà, souligner la mise en place d'un ministère public. C'est, en effet, le secrétaire général de la préfecture qui exerce désormais les fonctions de commissaire du gouvernement.

D) La création d'un greffe.

La création d'un greffe impose la nomination d'un secrétaire-greffier, lequel est choisi parmi les employés de la préfecture. Il s'agit également là d'une importante innovation. Elle a pour but de s'assurer que ces fonctions seront bien exercées d'une manière permanente[569].

En outre, une importante règle procédurale est instaurée à cette occasion, à savoir l'exigence du dépôt des réclamations au greffe.

Les critiques considèrent que cette réforme est peu originale et de portée réduite (surtout en comparaison de la loi du 21 juin 1865)[570]. Il faut noter que, pour l'essentiel, la procédure cesse d'être entièrement secrète et que le décret de 1862 s'inspire, le plus souvent, de la procédure judiciaire.

§ 2. LA CIRCULAIRE DU 17 JANVIER 1863[571].

Le décret est suivi d'une circulaire du 17 janvier 1863 adressée par le ministre de l'Intérieur aux préfets. Cette dernière recommande aux préfets –lesquels établissent toujours par arrêté les règles de procédure non prévues par le décret- de s'inspirer autant que faire se peut, de la procédure prévue par le règlement intérieur du Conseil d'Etat[572]. Autrement dit, il leur est conseillé d'adopter, eux aussi, des mesures telles que la tenue d'un rôle d'audience, la

[567] MACAREL, op. cit., Tome 1, p.71.
[568] MACAREL, op. cit., p.71.
[569] MÉJEAN, op. cit., p. 18.
[570] Ainsi, MEJEAN, op. cit., p. 19.
[571] D., 1863.3.20
[572] D., 30 janvier 1852.

désignation de rapporteurs[573] par le préfet, l'application des articles 88 et suivants du code de procédure civile relatifs à la police des audiences, le rôle du ministère public –lequel doit veiller à la stricte observation des lois-, ou encore l'organisation du secrétariat-greffe que des préfets avaient déjà créé dans plusieurs départements. En outre, le préfet devra préparer un arrêté soumis au ministre de même qu'un compte-rendu annuel de l'activité du Conseil.

Ces réformes annonçaient celle qu'allait réaliser la loi du 21 juin 1865 résultant d'un projet gouvernemental qui constate « le mérite de l'institution des Conseils de préfecture fondés sur le principe de séparation des pouvoirs ».

§ 3. LA LOI DU 21 JUIN 1865[574].

Si certaines dispositions du décret du 30 décembre 1862 trouvent ici leur consécration législative[575], d'autres règles plus novatrices font leur apparition.

En effet, la publicité des audiences (sauf pour le jugement des comptes)[576] et l'institution du ministère public[577] sont deux règles déjà énoncées en 1862. Cependant, en 1865, la nouveauté réside dans cinq dispositions, énoncées ci-dessous.

A) L'institution d'un rapporteur.

Il s'agit de l'obligation faite à un membre du Conseil de préfecture de présenter un rapport à ses collègues afin de bien leur exposer l'affaire dont il est question (article 9§1).

[573] Macarel préconise l'institution d'un rapporteur afin d'éviter que les parties en litige devant le Conseil de préfecture, ne soient uniquement jugées par des avis de bureaux. Ainsi s'exprime-t-il alors : « C'est sur les rapports seuls des bureaux de la préfecture que se jugent habituellement les contestations administratives: c'est cet usage qu'il faut abolir » Or, le législateur lui-même avait justifié la création des Conseils de Préfecture de sorte à « garantir aux personnes intéressées, qu'elles ne seront pas jugées sur des rapports et des avis de bureau ». Macarel, qui ne désire cependant pas calomnier ces bureaux, explique que de fâcheuses conséquences sont néanmoins prévisibles et que « si le législateur a voulu établir une garantie, c'est qu'il existait un danger ». L'auteur part du constat que le danger existe encore et avance que l'institution d'un conseiller-rapporteur serait une bonne solution: « Ni cette prévoyance du législateur, ni cette expérience des parties intéressées, n'ont empêché ce danger de se représenter. Il suffit qu'il puisse subsister encore, pour que l'on doive l'éloigner. La garantie des intérêts privés exige que les rapports sur chaque affaire portée devant le Conseil de préfecture ne soient plus faits par les bureaux du préfet, ou que, si ce mode est utile en certaines circonstances, le rapport des bureaux ne soit pas le seul sur lequel le tribunal administratif juge, et que l'un des conseillers soit toujours chargé de faire un rapport sur chaque contestation. Si l'affaire n'était pas assez compliquée pour exiger un travail préalable, il faudrait au moins que les pièces fussent lues en Conseil ». MACAREL, op. cit., Tome 1, p.75.

[574] Loi du 21 juin 1865 (Lois annotées... Sirey 1862, p. 111-112 ; 1865 p. 56 et suivantes;.). « Il faut attendre la loi du 21 juin 1865 pour voir apparaître une véritable et nette distinction entre les arrêtés administratifs du Préfet et les arrêtés contentieux du Conseil de préfecture » GABOLDE, « De la juridiction de l'intendant au Conseil de préfecture du Calvados », p. 325-326.

[575] La loi du 21 juin 1865 sanctionna et perfectionna les dispositions du décret de 1862 dont la légalité avait été contestée.

[576] Articles 8 et 10 de la loi du 21 juin 1865.

[577] Article 5 de la loi du 21 juin 1865.

B) La motivation des arrêtés du Conseil de préfecture.

Le Conseil de préfecture doit désormais motiver ses décisions (article 9§2).

C) La procédure civile, au secours du Conseil de préfecture…

Les articles 85-88 et suivants et 1036 du Code de Procédure civile sur la police des audiences, sont désormais applicables devant les Conseils de préfecture (article 13).

D) De nouvelles compétences contentieuses.

Sur le fond du droit, il nous faut remarquer que « la loi du 21 juin 1865 (…) fit cesser une anomalie, en transférant au Conseil de préfecture les affaires contentieuses dont le jugement était [auparavant] attribué au Préfet en Conseil de préfecture »[578].

E) L'institution d'un vice-président du Conseil de préfecture.

Choisi parmi l'ensemble des conseillers de préfecture, il est nommé pour un an. Le législateur a souhaité ainsi remplacer le préfet à la présidence du Conseil de préfecture et ainsi séparer administration active et contentieux administratif.

§ 4. LE DECRET DU 12 JUILLET 1865 ET LE RENDEZ-VOUS MANQUE DE 1870…

A) Un décret sommaire :

A toutes les réformes précédemment énoncées, le décret du 12 juillet 1865 apporte « une réglementation sommaire de la procédure »[579]. Le but avoué de ce décret est de remplacer les divers arrêtés préfectoraux adoptés ici et là. La raison de la brièveté de ce décret réside dans l'engagement du Gouvernement de déposer, dans les cinq années, un projet de loi organisant de façon détaillée l'ensemble de la procédure à suivre devant les Conseils de préfecture.

[578]FONT-REAULX (Pierre de), DURNERIN (René), MARIZIS (Jacques), *Les Conseils de préfecture*, p.20. Remarquons à fins de comparaison, que « Pour le département de la Seine, la réforme du Conseil de préfecture avait été plus complète. Le décret du 17 mars 1863 l'avait séparé de l'administration active, en donnant à ce Conseil, divisé en deux sections, un président et deux présidents de section, chargés d'assurer la présidence des audiences, et des commissaires du gouvernement spéciaux », DE FONT-REAULX (Pierre), DURNERIN (René), MARIZIS (Jacques), *op. cit.,* p.19-20.

[579] FONT-REAULX (Pierre de), DURNERIN (René), MARIZIS (Jacques), *op. cit.,* p.19-20.

B) Le projet Aucoc de 1870.

Ce « projet devait s'insérer dans les grands projets de réforme de l'administration de la fin du Second Empire »[580]. C'est une commission du Conseil d'État, présidée par Aucoc, qui rédige les dispositions soumises au Sénat en juin 1870. La chute de l'Empire fait alors ajourner la réforme, laquelle n'aboutit finalement qu'en 1889 (loi du 22 juillet 1889).

C) Les dispositions intermédiaires.

A défaut de loi précisant l'exacte procédure à suivre dans ses moindres détails, le Conseil d'Etat imposa aux divers Conseils de préfecture « de suivre un certain nombre de règles inspirées du Code de procédure civile et surtout du décret du 22 juillet 1806 sur la procédure devant le Conseil d'Etat »[581], autrement dit de continuer à suivre les mêmes influences dont ils s'étaient jusque là inspirés de manière informelle. « La loi du 22 juillet 1889, qui régla, enfin, d'une manière expresse cette procédure, ne fit, sur la plupart des points, que consacrer la jurisprudence du Conseil d'Etat. Complétée par le règlement d'administration publique du 18 janvier 1890, cette loi constitue un bon système de procédure »[582].

Pour conclure, il nous faut relever cette sorte de « fatalité »[583] évoquée par Gabolde, qui, à trois reprises repoussa des projets de réformes des Conseils de préfecture. Ainsi, la Révolution de février jette dans l'oubli le projet de la Commission de Broglie. Quelques années plus tard, c'est au tour du projet d'institution de tribunaux administratifs de suivre le même sort. En 1870, le projet Aucoc de Code de procédure administrative connaît la même destinée. Ce dernier projet renaîtra cependant de ses cendres vingt ans plus tard, sous l'aspect de la loi du 22 juillet 1889.

D'autre part et malgré les progrès que l'Empire libéral de Napoléon III fait faire aux Conseils de préfecture, il ne faut cependant pas -de l'avis Chevallier- en déduire qu'il s'agit dés lors « de véritables tribunaux[584] ». Et, selon cet auteur, la raison en est que « les réformes de 1862-1865 visent principalement les règles de forme et de procédure, ce qui est évidemment partiel, et même sur ce plan, elles restent fort incomplètes. Elles manifestent cependant les progrès de l'un des aspects du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active, à l'échelon local »[585].

---

[580] FONT-REAULX (Pierre de), DURNERIN (René), MARIZIS (Jacques), *op. cit.,* p.19-20.
[581] FONT-REAULX (Pierre de), DURNERIN (René), MARIZIS (Jacques), *op. cit.,* p.19-20.
[582] FONT-REAULX (Pierre de), DURNERIN (René), MARIZIS (Jacques), *op. cit.,* p.19-20.
[583] « Il y a une sorte de fatalité historique qui a paru vouloir retirer aux assemblées parlementaires le soin d'organiser la juridiction administrative », GABOLDE, Un projet de création..., R. A 1954 p. 249-250.
[584] DE PRANEUF, *Traité de la juridiction administrative*, 1868, p. 196.
[585] CHEVALLIER*, op. cit., p. 127.*

SECTION 2. LES CRITIQUES FORMULEES CONTRE CES REFORMES.

Les progrès considérables réalisées par ces premières réformes sont cependant jugés insuffisants en raison de l'absence de garanties organiques et statuaires.

§ 1. EN CE QUI CONCERNE L'ORGANISATION DES CONSEILS DE PREFECTURE,

A) Il subsiste des liens trop étroits avec l'administration active.

1) La possible présidence du Préfet[586].

La possibilité laissée au préfet d'assurer la présidence des séances avec voix prépondérante, fait douter de l'indépendance des conseillers.

2) De plus, le secrétaire général fait office de commissaire du gouvernement[587].

B) Mais surtout la situation des conseillers de préfecture pouvait prêter à bien des critiques:

1) Ils sont a movibles et peu vent faire carrière comme sous-préfet et même préfet dans l'administration active.

2) Leur nomination n'était pas entourée de garanties assez sérieuses.

3) Ils n 'ont que des traitemen ts médiocres et ne bénéficiaient, pas plu s que les au tres membres de l'administration préfectorale, d'un statut.

4) Enfin, ils sont les proches collaborateurs du préfet puisqu'ils le conseillent et le suppléent à l'occasion[588] ».

Leur indépendance morale et matérielle n'est donc pas suffisamment assurée.

---

[586] Certains préfets usaient encore de ce droit à la veille des décrets-lois de 1926. V., 6 mai 1927, Pâtissier - Poissonnier (S., 1927, 3, 67).

[587] La faculté de faire suppléer le secrétaire général comme commissaire du Gouvernement, par un auditeur au Conseil d'Etat (loi 21 juin 1865, art. 5) était tombée en désuétude.

[588] GABOLDE (Christian), *Du conseiller de préfecture au magistrat administratif,* Dalloz, 1964, 1, p - 3 1, JACQUELIN, *op. cit.,* p. 205 ; MOTEL, *op. cit.,* p. 2 *5 5;* L. MICHOUD, R.P.P., 1897, T. XII ; J. CHEVALLIER, *op. cit., p.* 215.

§ 2. EN CE QUI CONCERNE LA COMPETENCE, LES REGLES DE LA LOI DU 28 PLUVIOSE AN VIII N'ONT GUERE ETE MODIFIEES.

Sans doute, des lois successives ont-elles donné aux Conseils de préfecture quelques attributions contentieuses nouvelles, le jugement des comptes des communes de faible importance, certaines attributions consultatives en matière de tutelle administrative (spécialement nombreuses dans la loi municipale du 5 avril 1884). Mais les Conseils de préfecture restent des juridictions d'exception, munies d'une compétence assez disparate, et dans la plupart des départements ils sont insuffisamment occupés.

CHAPITRE 3 : LES REGLES PROCEDURALES EN VIGUEUR AU CONSEIL DE PREFECTURE DE LA MEURTHE, DE L'AN VIII A 1871.

> « En réglant l'instruction des affaires contentieuses devant le Conseil d'Etat on a oublié d'organiser la procédure des tribunaux administratifs de première instance : c'etait oublier les fondements de l'édifice. C'est sur l'introduction des instances que la pensée d'un bon législateur doit d'abord se porter, et c'est l'imparfaite organisation des tribunaux administratifs inférieurs qui entraîne incessamment, dans les ministères, une multitude d'affaires contentieuses et de détail, qui vont se compliquant et grossissant, en montant par les divers degrés de l'instruction, jusqu'au Conseil d'Etat, et qu'il serait si nécessaire et si facile de couper dans leur racine ». Cormenin[589].

§ 1. LA DETERMINATION DU CONSEIL DE PREFECTURE COMPETENT.

Hormis les limitations matérielles de la compétence du Conseil de préfecture de la Meurthe, il existe des limitations à sa compétence territoriale. Ainsi, faut-il préciser que la juridiction de chaque Conseil de préfecture s'étend sur tout le département. Elle s'y limite, ne pouvant aller au-delà. La compétence n'est pas déterminée par le caractère de l'action, ni même par le domicile des parties, mais par le lieu où se sont produits les faits litigieux[590]. Par conséquent, le Conseil de préfecture qui se saisit d'un litige qui est matériellement de sa compétence d'attribution mais, qui s'est produit en dehors de son détroit de compétence, excède sa compétence[591].

En cas de possible pluralité de compétence, par exemple « lorsque des entreprises impliquent des faits qui peuvent se passer dans plusieurs départements, par exemple, les constructions de chemins de fer »[592], il est alors possible de prévoir -autrement dit, de choisir par avance- le Conseil que l'on souhaite voir compétent en cas de litige.

Les Conseils de préfecture ne peuvent pas se récuser[593]. Cormenin justifie ceci par la nécessité pour l'administration, d'agir vite. « [Les Conseils de préfecture] ne peuvent, en matière contentieuse, s'abstenir pour cause de récusation : sans cela, il arriverait, qu'au gré de l'intérêt, des passions, ou des menaces d'un citoyen, l'administration, dont la marche doit être

---

[589] CORMENIN, *Du Conseil d'Etat, envisagé comme conseil et comme juridiction*, p.226 et suiv.

[590] Le conseil compétent est celui du département où se sont passés les faits litigieux (CE 26.11.1846, 26.06.1874, 25.04.1888).

[591] Ainsi en va-t-il par exemple, d'un Conseil de préfecture qui connaîtrait d'une contravention de grande voirie commise dans un département voisin ou encore d'une vente de biens nationaux situés dans d'autres départements.

[592]

[593] CORMENIN, op. cit., Tome 1, p. 188 note 1.

rapide, se verrait sans cesse paralysée. Tous actes de récusation des préfets ou de conseillers de préfecture, n'étant pas autorisés par les lois, sont annulés par le Conseil d'Etat, ainsi que les arrêtés qui les admettent »[594].

§ 2. INTRODUCTION DES INSTANCES ET MESURES GENERALES D'INSTRUCTION.

Il faut, tout d'abord, noter que le doyen du Conseil de préfecture ne peut prendre aucune décision en référé[595], et ce, car aucune disposition n'a prévu cette faculté.

A. Les requêtes introductives d'instance.

La longue absence d'une véritable procédure a pour conséquence qu'il n'existe pas, entre 1800 et 1862, de formalité précise à respecter pour saisir le Conseil de préfecture. Il n'est, par exemple, pas exigé de lettre recommandée ni encore d'acte d'huissier devant contenir certains formalités substantielles prescrites à peine de nullité.

Ce sont les réformes de 1862-1865 qui introduisent l'exigence d'une requête, rédigée sur papier timbré et adressée au greffe du Conseil de préfecture. Ces requêtes accompagnées de copie doivent contenir les nom, profession, et domicile du demandeur, ainsi que les noms et demeures du défendeur[596].

Auparavant, le secrétariat général de la préfecture recevait les demandes et les distribuait pour instruction entre les différents bureaux. C'est seulement une fois que ceux-ci avaient fini d'examiner et d'instruire l'affaire qu'ils la transmettaient au Conseil de préfecture pour jugement. Comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner, cette pratique était directement héritée de la procédure suivie devant l'intendant. Elle démontre que jusqu'en 1862 c'était encore les bureaux du préfet qui jugeaient du devenir des réclamations déposées par les administrés. Cette situation était alors dénoncée comme intolérable par les juristes contemporains et, notamment, Macarel. Ainsi devient-il nécessaire d'instaurer un greffe spécialement affecté au Conseil de préfecture.

Si nous avons décrit ci-dessus, la procédure à suivre de manière habituelle, il faut cependant noter une particularité relative aux affaires domaniales.

---

[594] CORMENIN, op. cit., p. 188. Voir arrêté 19 fructidor an IX, article 6 ; arrêté du 15 brumaire an X, Cormenin ajoute que de deux ordonnances en dates des 26 juillet 1826 (Codine) et 27 avril 1838 (élections de Mèze), « il paraîtrait résulter que la récusation serait admissible dans les cas prévus par l'article 378 du Code de procédure civile ».

[595] CE, 12 avril 1838, Fessin.

[596] Ce sont également des exigences que nous retrouvons aujourd'hui en matière de procédure civile, exigences auxquelles s'en ajoutent d'autres telles que l'objet, la date et le lieu de rédaction de la demande.

B) La particularité des affaires domaniales.

Dans ce type d'affaires, l'action doit être précédée du dépôt de mémoires. Le récépissé ne peut être refusé et doit donc être délivré. Pour des raisons tenant sans doute à la complexité des affaires en question, l'instruction est écrite. Quant aux litigants, s'ils sont admis à présenter leurs propres observations, ils peuvent également s'aider d'avocats ainsi que de tout sachant dont les lumières s'avéreraient utiles : « L'instruction se fait par écrit, au moyen de mémoires (..). Dans l'usage, les Conseils de préfecture admettent les parties à donner devant eux des explications, soit en personne, soit par un mandataire ou conseil ayant des connaissances spéciales, tels qu'un architecte, un géomètre etc. »[597].

C) La représentation libre des parties.

Les mandataires représentant les parties ne sont pas nécessairement des avoués ou des avocats, et ce, pour diminuer les frais engagés.

D) Le déroulement de l'instruction :

Si nous avons trouvé le récit de ce qui se passe au Conseil de préfecture du Bas-Rhin[598], nous ne pouvons fournir autant de précisions concernant la Meurthe.

[597] DUVERGIER, op. cit., page 54-55.

[598] MEYER, *Le Conseil de préfecture du Bas-Rhin*, p. 38-40. Lettre du 3 mai 1841 du préfet du Bas-Rhin au ministre de l'Intérieur : « Le Conseil de préfecture du Bas-Rhin n'a point de réglement écrit; un usage très ancien et qui remonte à l'époque de l'organisation, a consacré la règle des assemblées quotidiennes, sans convocation, les dimanches et jours fériés exceptés. Les membres du Conseil se réunissent (...) tous les jours à onze heures. Ils s'occupent individuellement de l'étude des affaires, reçues le jour précédent et qu'ils se partagent après un premier examen sommaire, fait en commun. Ils entrent en séance et délibèrent à mesure que le travail est préparé, de sorte que, dans une même journée, les membres du Conseil se livrent au travail individuel et délibèrent alternativement selon la marche du travail préparé. Il n'existe pas, comme dans les Tribunaux ordinaires, un registre de pointe ou de présence. Le Conseil étant composé de 5 membres, dont l'un comme Secrétaire Général, est constamment à la Préfecture, chacun peut se croire moins obligé à une rigoureuse exactitude. Cette latitude de siéger journellement et de traiter, à mesure qu'elles se présentent les affaires les plus importantes comme celles d'un minimum d'intérêt, ne serait pas exempte de critique, si le Conseil ne prenait le soin de reserver pour des séances, auxquelles tous les membres sont présents, celles dont la nature et la valeur appellent une discussion plus générale et plus approfondie.
[On dénombre] un assez grand nombre d'arrêtés, tous revêtus de la signature des 5 membres du Conseil et (…) les pourvois en Conseil d'Etat [sont rares] (…). C'est dans les bureaux de la préfecture et au moyen de renvois ou de lettres, signées par le Préfet, que se prépare l'instruction, des résultats de laquelle le Conseil est saisi. (...) toutes les questions contentieuses de la compétence du Conseil lui sont de même renvoyées (...) avec les titres produits, les mémoires et explications, recueillis par les soins du Préfet (..) ce n'est que dans des cas rares que le Conseil, par arrêté préparatoire ou par renvoi, ordonne un complément d'instruction ».

§ 3. LES MESURES « AVANT FAIRE DROIT » DU CONSEIL DE PREFECTURE.

Selon toute apparence, ces mesures, qui devraient, en toute logique, compléter une bonne instruction, attendent, avant d'être prononcées que le Conseil de préfecture soit enfin saisi. Il semble donc qu'il faille en conclure que les bureaux qui instruisent n'ont pas la possibilité d'avoir recours à ces expertises. On peut se demander dans quelle mesure le fait de ne pas procéder plus rapidement à toutes ces vérifications, peut porter préjudice au requérant. Tout dépend également de la longueur de l'instruction menée par les bureaux.

Le Conseil de préfecture ordonne une de ces mesures préparatoires, soit d'office, soit parce que l'une des parties en a formulé la demande. Pour autant, est-il obligé d'accéder à de telles demandes ? Il semble que la réponse soit affirmative dans les cas de « dommages résultant de l'exécution de travaux publics ou de subventions spéciales pour dégradations extraordinaires de chemins vicinaux » et ce, « pour faire vérifier les faits qui servent de base à la réclamation »[599]. Notons, en outre, que l'arrêté qui ordonne une expertise est préparatoire. Ces mesures peuvent être des visites de lieux, des enquêtes et interrogatoires ou encore, des vérifications d'écritures ... Ce sont, en général, trois experts qui sont désignés, mais il peut parfois s'avérer qu'un seul suffise.

§ 4. LA QUESTION DES DEMANDES INCIDENTES :

S'il est établi que les Conseils de préfecture doivent juger uniquement la demande et non au-delà (ils ne peuvent juger *ultra petita*), il faut cependant se poser la question des demandes incidentes. En effet, « le droit de juger la question principale n'emporte le droit de juger les questions incidentes, que devant les tribunaux ordinaires, [d'où] il suit que si, dans le cours du litige, il s'élève une question incidente, qui, [de par] sa nature, n'est pas administrative, telle qu'une question de compensation entre particuliers, d'inscription de faux, etc., elle doit être renvoyée par les Conseils de préfecture aux tribunaux compétents »[600]. Il y a donc là question préjudicielle et le Conseil de préfecture devrait soit surseoir à statuer soit se désister totalement en renvoyant les parties vers la juridiction effectivement compétente. Il en irait de même si, sur renvoi du Conseil d'Etat et après nouvelles demandes, le Conseil de préfecture se retrouvait face à une question ne ressortant plus de sa compétence matérielle. Si, par contre, le litige renvoyé par le Conseil d'Etat n'a pas changé dans sa demande, dans son objet et met en présence les même parties, le Conseil de préfecture doit alors impérativement s'accomplir et rendre la justice qui lui est demandée[601]. « Il suit de là que les administrations inférieures ne peuvent, dans ce cas, juger de leur propre compétence. Il n'en serait pas de même lorsque le Conseil d'Etat, après avoir annulé un arrêté de Conseil de préfecture, pour cause d'incompétence, renvoie la cause et les parties devant les tribunaux. Ceux-ci ont toute

[599] Il faut noter que les Conseils de préfecture ne sont pas liés par les rapports d'expertises qu'ils sollicitént.
[600] CORMENIN, op. cit., p. 194.
[601] Ordonnance 2 février 1826, de Faudoas

liberté de décliner la compétence dont on les saisit : ce qui, dans ce cas, engendre le conflit dit négatif »[602].

Il faut également noter que « sont applicables aux demandes incidentes, les règles établies par la loi pour les requêtes introductives d'instance, les mémoires en défense et les répliques ». La demande incidente est donc traitée de la même façon que la demande initiale.

Quant à l'intervention, elle est admise pour autant que la personne ait un intérêt à la décision du litige engagé devant le Conseil de préfecture.

§ 5. LE JUGEMENT :

A) Un arrêté prononcé à huis clos.

Les décisions contentieuses des Conseils de préfecture sont dénommées « arrêtés ». Le jugement a lieu à huis clos, sans ministère d'avocat et sans publicité. Il doit concerner l'affaire soumise mais ne doit pas statuer *ultra petita* (ni même, sûrement, *infra petita*)[603]. Devant le Conseil de préfecture, jusqu'en 1862-1865, il n'y a ni greffe, ni prétoire, ni ministère public, ni huissiers.

B) Une procédure inquisitoriale et écrite.

La procédure est inquisitoriale et écrite, ce qui pose le problème des observations orales des parties. En effet, les parties n'ont pas accès au Conseil. Il faut, en ce sens, citer l'avis du Conseil d'Etat du 5 février 1826 qui juge inutile, en raison de la spécificité de la juridiction administrative exercée par les Conseils de préfecture, « d'appeler les parties à comparaître en personne et à plaider leur cause » !

Les parties ne peuvent présenter aucun moyen nouveau ni aucune nouvelle conclusion sauf si le Conseil de préfecture ordonne un supplément d'information. Ce sont, selon Jean-Jacques Clère, les textes de 1862, 1865 et 1889 qui déterminent les grandes lignes : « la procédure est essentiellement écrite si les parties peuvent présenter des observations orales à l'appui de leurs conclusions écrites elles ne peuvent présenter à l'audience aucune conclusion nouvelle, aucun moyen nouveau, ou du moins le Conseil de préfecture ne peut les accueillir sans ordonner un supplément d'information car une partie peut très bien ne pas être présente à l'audience et ce serait lui réserver parfois une pénible surprise. Cela n'a pas changé à l'heure actuelle »[604].

---

[602] CORMENIN, op. cit., p. 194-195.

[603] Voir la jurisprudence citée sur tous ces points par : Macarel, *Eléments...* , op. *cit., p.* 21 et suiv. ; Cormenin, 51 éd., *op. cit., t.* 1, p. 196 et suiv. et Boulatignier, op. *cit.,* p. 47 et suiv. On peur aussi consulter P. Sandevoir, thèse, *op. -cit.,* p. 236 et 237, en note et Auby et Drago, *op. cit.,* n- 182.

[604] L'article date de 1975.CLERE (Jean-Jacques), op. cit.

C) Des arrêtés motivés.

C'est la loi du 21 juin 1865, dans son article 9 §2, qui impose aux Conseils de préfecture l'obligation de motiver leurs décisions. Le défaut de motivation est ainsi constitutif d'un vice de forme et peut, par conséquent, entraîner la nullité de l'acte.

D) La forme et les vices de forme des décisions du Conseil de préfecture.

En 1840, Cormenin écrit que les décisions des Conseils de préfecture « doivent être libellées comme des jugements », devant ainsi comporter des verbes tels que « ordonne, prescrit, arrête ». Cependant, cet auteur explique que tout cela ne répond à aucune exigence législative mais découle plutôt de la logique qui veut que ces décisions soient de véritables jugements. il faut donc en adopter les formes extérieures. Aussi Cormenin écrit-il que l'adoption de ces termes « est plutôt rationnel qu'obligatoire, parce qu'aucune loi ne précise de formule ». Les arrêtés du Conseil de préfecture ayant la forme de jugement, ils peuvent donc être annulés pour vice de forme. On peut compter sept vices de forme possibles :

- La délibération a été faite par un nombre insuffisant de conseillers (le quorum n'a donc pas été respecté)[605]
- Un conseiller de préfecture qui a participé à la décision, exerçait une fonction incompatible avec celle de conseiller de préfecture[606]
- L'arrêté n'a été ni porté sur les registres de délibérations ni signé. La jurisprudence admet, cependant, que la signature du préfet comme président suffit « si l'on rapporte une expédition authentique d'un arrêté régulier »[607].
- Il n'est pas motivé. Il faut cependant noter cette contradiction qui veut que l'arrêté non motivé puisse être annulé pour vice de forme alors même que « les énonciations des considérants n'ont aucune valeur d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, ni d'après la jurisprudence de la Cour de cassation. La valeur et l'effet obligatoire d'un jugement résident dans le dispositif »[608]. Chacun des chefs de la demande doit être motivé[609]. « Un arrêté du Conseil de préfecture est suffisamment motivé, s'il se réfère à l'avis d'un sous-préfet, lequel cite à l'appui de son opinion, la législation existante (…), ou à l'avis des maires et répartiteurs, en matière de contributions »[610].
- La décision a été rendue par le préfet en Conseil de préfecture[611].
- En matière pénale, la décision doit énoncer les termes de la loi appliquée[612].

---

[605] Arrêté du 19 fructidor an IX, art. 1er ; CE, décrets 10.03.1807, Pierrard ; 22 janvier 1808, Turgnier ; ordonnance 16 janvier 1822, Joret ; 7 avril 1823, Dupont ; 22 février 1821, Lavigne ; 6 septembre 1825, Chauvin.
[606] CE, 10 ventôse an XIII ; avis CE, 5 août 1809 ; CE, 16 février 1811.
[607] Cormenin, op. cit., p. 189. CE, 16 février 1825, Vidaud.
[608] Cormenin, op. cit., p. 189. CE,12 décembre 1818 (Fouquet) ; 16 janvier 1822 (Boivin) ; 18 juillet (Delucenay) ; 8 août 1834 (Leclerc) ;19 décembre 1834 (Vasilières).
[609] CE, 9 mai 1834, Loches.
[610] Cormenin, op. cit., p. 189. Loi 24 août 1790, art. 15. Code de procédure, art. 141. Ordonnance du 16 janvier 1822 (Boivin). CE, 19 janvier 1832, Legingeois.
[611] CE, 5 mai 1831, Daugy et Bernard.

- Le Conseil de préfecture rend un avis et non un jugement. « Dans ce cas, la partie est renvoyée devant le même conseil, pour qu'il statue sur le fond de la réclamation. Les attributions des Conseils de préfecture sont écrites spécialement dans la loi du 28 pluviôse an VIII, article 4 » [613].

Notons, au surplus, que les arrêtés pris les jours fériés ne sont pas nuls pour autant, car, là encore, aucune disposition ne prévoit cette nullité.

E) Les différents types d'arrêtés des Conseils de préfecture.

On dénombre trois types de décisions rendues par les Conseils de préfecture. Ainsi, les arrêtés sont-ils préparatoires, interlocutoires, ou encore, définitifs.

§ 6. EXPEDITION, NOTIFICATION ET CONSERVATION DES DECISIONS.

Aucune règle n'est prescrite pour l'expédition et la notification des arrêtés des Conseils de préfecture.

La minute des décisions est conservée au greffe pour chaque affaire avec la correspondance et les pièces relatives à l'instruction.

Les décisions doivent être transcrites par ordre de date sur un registre dont la tenue et la garde sont confiées au secrétaire-greffier.

Le non-respect de ces formalités constitue un vice de forme.

§ 7. L'EXECUTION DES ARRETES DU CONSEIL DE PREFECTURE DE LA MEURTHE.

Une fois sa décision rendue, le Conseil ne peut plus ni la réformer ni la rétracter[614].

A) Des décisions juridictionnelles.

« Le caractère juridictionnel des décisions rendues par les Conseils de préfecture en matière contentieuse ne fait aucun doute »[615], ainsi que le rappelle le Conseil d'Etat dans un arrêt du 21 juin 1813, dans lequel il précise que « les Conseils de préfecture sont dans les affaires de leur compétence, de véritables juges dont les actes doivent produire les mêmes

[612] CE, 21 avril 1830, Dupuy. Article 163 du Code d'instruction criminelle.
[613] CE, 11 août 1824, Laget.
[614] Ainsi en a décidé le Conseil d'Etat. refs
[615] CHEVALLIER, op. cit., p. 126.

effets et obtenir la même exécution que ceux des tribunaux ordinaires »[616]. En effet, tout comme les arrêts rendus en matière civile par les tribunaux ordinaires, les « les jugements des tribunaux administratifs »[617] se trouvent, dès leur prononcé, « empreints du sceau de l'autorité publique: ils ont tous le caractère et les effets des jugements ordinaires »[618].

B) Des arrêtés exécutoires dépourvus de formule exécutoire…

a) L'inutilité d'un « mandement étranger » d'une autre autorité.

Bien que les arrêtés du Conseil de préfecture ne soient pas revêtus de la même formule que les jugements des tribunaux, ils sont exécutoires par eux-mêmes et emportent hypothèques[619]. L'arrêté du Conseil de préfecture est donc exécutoire mais ne comporte pas de formule exécutoire.

« Par eux-mêmes », cela signifie donc que les décisions des Conseils de préfecture n'ont besoin ni d'un visa ni d'un mandement étranger : le Conseil de préfecture n'a pas besoin de l'aval d'un autre tribunal ou d'une autre autorité pour que ses arrêtés soient exécutés. Ainsi, en va-t-il également des préfets. S'ils participent aux délibérations de ces conseils en tant que présidents, leur autorité de préfet n'est pas nécessaire pour valider ou faire exécuter lesdites décisions du Conseil de préfecture. Macarel révèle avoir déjà rencontré de tels procédés, sans malheureusement préciser dans quelle préfecture. A ce sujet, il rapporte les propos suivants : « J'ai remarqué que beaucoup de préfets, pendant un assez grand nombre d'années, et que quelques-uns encore aujourd'hui se sont crus ou se croient autorisés à ordonner l'exécution de ces arrêtés, de telle sorte qu'ils les revêtissent d'une formule exécutoire, tracée en forme d'arrêté préfectoral, dans lequel le jugement du Conseil de préfecture se trouve ainsi encadré: « Nous, préfet du département de..... vu l'arrêté rendu *le tel jour,* par le conseil, portant ce qui suit..... Arrêtons: art. 1er. Ledit arrêté sera exécuté selon sa forme et teneur, etc. ». En l'état de nos recherches, les registres des arrêtés du Conseil de préfecture de la Meurthe ne nous ont encore rien révélé de semblable.

L'analyse que Macarel pose sur cette situation est fort intéressante. Il la condamne et la juge comme étant « le résultat d'une erreur », « un excès de pouvoir ». En effet, les jugements des Conseils de préfecture « sont exécutoires par eux-mêmes, parce que les fonctionnaires, dont ils émanent, ont l'autorité de juges, et qu'ils en ont l'indépendance nominale. Les préfets doivent donc s'abstenir d'intervenir en aucune manière, pour ordonner l'exécution de ces décisions. Il suffit qu'elles soient signées par le président du conseil »[620]. Le terme de « juge » est donc, là encore, affirmé[621]. Mais plus que cela, ce sont les raisons de cette erreur que

[616] DUVERGIER, op. cit., Tome18, p. 331-332.
[617] MACAREL, op. cit., p.554-564.
[618] MACAREL, op. cit., p.554-564.
[619] Et ce, depuis la loi du 26 floréal an IX. Voir aussi le titre IV de la loi du 22 juillet 1889.
[620] MACAREL, op. cit., p.
[621] Comme nous l'avons déjà dit dans notre partie introductive, si nous admettons que le Conseil de préfecture était une juridiction imparfaite, n'en présentant pas les caractères que l'on juge aujourd'hui comme élémentaires (notamment aucune réelle garantie procédurale), si donc l'on admet que l'on nommait juridiction, une instance qui n'en comprend pas les critères actuels, on peut, de la même façon, nommer nos conseillers de préfecture, des « juges » administratifs, à l'instar de Macarel. Il faut d'autre part, remarquer que le Conseil d'Etat, lui-même,

l'auteur analyse. Aussi écrit-il : « Le doute sur cette question a pu venir de ce que le préfet étant revêtu de cette qualité de président, il est nécessaire qu'il signe les décisions auxquelles il a pris part. Mais il le fait en qualité de membre du conseil et non point d'administrateur. Lorsque le préfet n'a pas pris part à la délibération, il est donc inutile, il serait même illégal de soumettre ces arrêtés à sa signature; la seule signature du conseiller de préfecture qui l'a remplacé dans la présidence est nécessaire pour l'execution. A ce doute enfin a pu contribuer un article (…) [de] M. Lagarde, ancien préfet ». Dans cet article, le préfet Lagarde explique qu'un préfet doit donner son exequatur à une décision d'un Conseil de préfecture pour qu'elle puisse s'appliquer. Il admet, toutefois, que cette exequatur ne constitue pas pour autant un droit de veto. Et il veut pour preuve de la nécessité de ce mandement étranger, une décision récente, semble-t-il du Conseil d'Etat, qui a « blâmé » un préfet pour avoir « donner » son exequatur à une décision de son Conseil de préfecture. En effet, conclut M. Lagarde, il aurait du s'abstenir de valider et donner force exécutoire à un arrêté « dont les dispositions portaient atteinte à la validité des ventes des domaines nationaux »[622].

Si Macarel reconnaît n'avoir pas « vérifié dans le *Moniteur* l'exemple cité par M. Lagarde » il réfute cependant totalement ces assertions « que les principes les plus constants (…) repoussent [concluant qu'il] est impossible d'admettre la doctrine émise dans ce passage, qui d'un bout à l'autre paraît être une suite d'erreurs »[623]. De plus, Macarel estime que la jurisprudence constante du conseil d'Etat va à l'encontre de telles affirmations[624]. Ainsi,

---

emploie ce terme de « juges » et confirme cette absence de necessité d'un mandement étranger : ainsi, le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 5 mars 1814, dit-il : « Considérant, d'après deux avis de notre conseil, par nous approuvés les 25 thermidor an XII (13 août 1805) et 29 octobre 1811, les Conseils de préfecture sont de véritables juges dont les actes doivent produire les mêmes effets et obtenir la même exécution que ceux des tribunaux ordinaires ».

[622] « Quand une décision a été prise par le Conseil de préfecture, elle a besoin, pour être exécutée, que le préfet en ordonne l'exécution, par un arrêté, qu'il appose à la suite de la décision du conseil. Si le préfet pense que la décision blesse les principes généraux de l'administration publique, les lois ou les intérêts du gouvernement, il doit refuser son *exequatur ;* et un préfet a été récemment blâmé pour l'avoir donné à un arrêté du Conseil de préfecture de son département, dont les dispositions portaient atteinte à la validité des ventes des domaines nationaux. (Voy. dans le Moniteur du 3 avril 1808, le rapport fait à l'empereur le premier du même mois, par une commission du Conseil d'Etat, et approuvé par Sa Majesté).
Il ne faut pas cependant que le droit qu'a le préfet de refuser son *exequatur* dégénère en une espèce de *veto* qu'il aurait sur les décisions du Conseil de préfecture ; en conséquence il doit, lorsqu'il refuse, transmettre tout de suite au ministère la décision du Conseil avec ses observations.
Le préfet alors n'annule pas la décision du Conseil de préfecture, il en suspend seulement l'effet ; et il est d'autant moins étonnant qu'il ait ce pouvoir sur un corps administratif dont il est membre, qu'il l'exerce même, quoique par une autre raison, à l'égard des tribunaux ordinaires, dans le cas de conflits d'attributions, puisque le conflit qui s'élève suspend l'execution du jugement jusqu'à ce que le gouvernement ait prononcé ». *Répertoire universel et raisonné de Jurisprudence* t. XI, p. 468 (4e édition)

[623] MACAREL, op. cit., p. 554-564.

[624] Un arrêté du Conseil de préfecture de la Meuse en date du 20 novembre 1811, avait déterminé la somme qu'un entrepreneur de travaux communaux, considérés comme publics, avait à payer pour des ouvrages défectueux et qui devaient être refaits par un nouvel entrepreneur. Mais ce même arrêté, après avoir fixé les époques de paiement de cette somme, avait autorisé le maire de la commune à se pourvoir devant le tribunal de Montmédy, dans le cas où l'entrepreneur ne satisferait pas aux sommations qui lui seraient faites *pour* obtenir *jugement exécutoire,* et ensuite faire procéder à la saisie immobilière, etc. Nonobstant ce renvoi, le tribunal n'a pas voulu s'interesser à cette affaire. De là, le ministre de la justice a saist le Conseil d'Etat, en invoquant le conflit négatif.
M. Sirey, qui rapporte cette cause, au tome II, page 525, de *sa jurisprudence* du *Conseil d'Etat,* expose en ces termes l'opinion du ministre : « Son excellence a pensé que le tribunal avait eut raison de s'abstenir de la connaissance de cette affaire mais que le Conseil de préfecture n'avait pas connu toute l'étendue de ses droits ; qu'il était de jurisprudence constante que les actes de l'administration pouvaient être mis à exécution de la même

invoque-t-il à l'appui de cette argumentation, un décret du 5 mars 1814 qui reprend et confirme deux avis du Conseil d'Etat abondant dans le même sens : « Considérant, d'après deux avis de notre conseil, par nous approuvés les 25 thermidor an XII (13 août 1804)[625] et 29 octobre 1811, [que] les Conseils de préfecture sont de véritables juges dont les actes doivent produire les mêmes effets et obtenir la même exécution que ceux des tribunaux ordinaires »[626].

Notons, en outre, que le Conseil d'Etat, dans sa décision du 5 février 1826 (avis des comités du contentieux et de l'intérieur) justifie l'absence de cette formule exécutoire par le particularisme de la justice administrative[627] : « la juridiction exercée par ces Conseils, et celle qui appartient aux cours et tribunaux, formant deux ordres de juridiction essentiellement distincts dans leur contexture et leur objet, il y aurait inconvénient à assimiler les formules employées dans les jugements qui émanent de l'un et de l'autre ».

---

manière que le seraient des jugemens, et sans avoir besoin de recourir aux tribunaux ; que l'on voyait très souvent de simples contraintes suivies de saisies contre les contribuables, sans être revêtues de la forme exécutoire d'un jugement ; que l'arrêté du Conseil de préfecture de la Meuse n'avait pas pu prescrire au maire de Vigneul la formalité de s'adresser au tribunal pour obtenir un jugement exécutoire, afin de contraindre le sieur Hardy par la voie de la saisie ; et que cet arrêté, qui nuisait aux intérêts de la commune, en suspendant les poursuites de cette affaire, ne pouvait être maintenu ».

Le Conseil d'Etat, dans son décret du 5 mars 1814, fort de sa jurisprudence précédente, estime que le tribunal judiciaire de Montmédy s'est valablement déclaré incompétent, un arrêté d'un Conseil de préfecture étant executoire par lui-même : « Considérant, d'après deux avis de notre conseil, par nous approuvés les 25 thermidor an XII et 29 octobre 1811, les Conseils de préfecture sont de véritables juges dont les actes doivent produire les mêmes effets et obtenir la même exécution que ceux des tribunaux ordinaires, qu'ainsi le décret du 25 pluviôse an XIII ayant renvoyé le maire devant le Conseil de préfecture du département de la Meuse, cette autorité devait rendre sa décision exécutoire ; que dés lors c'est avec raison que le tribunal de Montmédy s'est déclaré incompétent ».

[625] CE, 13 août 1804 : « Si ces actes étaient l'objet d'aucun litige devant les tribunaux, l'indépendance de l'autorité administrative, garantie par les constitutions, serait troublée ».

[626] CE, 5 mars 1814.

[627] Macarel estime que cet avis s'explique parce que « l'on se refuse à reconnaître que les Conseils de préfecture sont de véritables tribunaux [et ce] quoiqu'un assez grand nombre de décrets et d'ordonnances, et l'avis du 5 février 1826 lui-même, les aient ainsi qualifiés et leurs décisions du nom de jugements» *(Des tribunaux administratifs, op. cit.,* p. 561-562). Il souligne seulement par-là les réticences manifestées par le Conseil d'Etat devant le peu de garanties dont bénéficient les Conseils de préfecture. Il ne faut certainement pas, comme le fait Jacquelin (R.D.P., 1903, *op. cit.,* t, 1, P. 407), donner à sa phrase le caractère d'une position de principe, contraire à tous ses autres développements.

D'une façon générale, Macarel s'est demandé pourquoi, puisque les jugements administratifs ont la même valeur que ceux des tribunaux judiciaires, ne pas leur apposer le même intitulé et le même mandement executoire. Il écarte très vite l'argument du Conseil d'Etat (de la confusion que cela engendrerait entre deux juridictions qui sont tout de même différentes) puisqu'il s'agit, selon lui, d'un pretexte. En effet, deux arguments doivent, selon lui, prévaloir : le premier est que, si le respect et la reconnaissance de la distinction des deux ordres de juridiction est fondamentale avant le prononcé du jugement, une fois celui-ci rendu, « que l'injonction provienne d'un ou d'autre côté, elle découle toujours de la puissance publique, et les citoyens lui doivent une égale obéissance (…) quand le fait de la justice est accompli, il n'y a plus qu'un seul et même résultat à obtenir: c'est l'ordre, c'est la paix. Peu importent donc les distinctions antérieures! Et comme le pouvoir exécutif est un et indivisible, il est utile, au contraire, qu'on le voie clairement dans tous les decrêts de toutes les espèces de juges, ordinaires, extraordinaires, exceptionnels, spéciaux, de quelque nom qu'on veuille ou doive les appeler ». Il invoque alors un second argument, découlant du premier, à savoir que toute justice (quelqu'elle soit) émane du Roi. De plus, ce rappel aiderait à redorer le blason des conseillers de préfecture et autres juges administratifs. Macarel rapporte d'ailleurs que « quelques Conseils de préfecture, pénétrés sans doute de l'importance de cette mesure, l'ont depuis longtemps adoptée ».

En conclusion, Macarel propose de résoudre ce problème en faisant intituler les décisions du Conseil de préfecture « du nom du Roi et suivies du mandement exécutoire »

L'arrêté par lequel le Conseil de préfecture statue sur les dépens sert d'exécutoire.

b) La particularité des comptes de ges tion, des contributions directes et des contraventions de grande voirie.

Il faut noter qu'en matière de contributions directes, l'exécution des arrêtés des Conseils de préfecture se poursuit d'après le mode établi par l'arrêté réglementaire du 16 thermidor an VIII (4 août 1800), c'est-à-dire par voie de garnisaires et de saisies. Il en va de même en matière de grande voirie, où les arrêtés des Conseils de préfecture sont exécutés dans la même forme (loi du 19 mai 1802 ou 29 floréal an X, article 4[628]), tout comme dans le cas de tous les arrêtés qui condamnent à des restitutions ou à des amendes.

Les arrêtés des Conseils de préfecture n'ont pas besoin, pour être exécutés par voie forcée, d'être revêtus de l'intitulé et du mandement prescrits pour les jugements par l'article 545 du Code de Procédure Civile. Cette formalité reste cependant obligatoire pour les expéditions exécutoires des arrêtés en matière de compte de gestion, aux termes de l'art 434 du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique.

C)…qui emportent hypothèque et contrainte par corps.

La loi du 29 floréal an X relative à la voirie déclare que les arrêtés des Conseils de préfecture emportent hypothèque. Macarel ajoute qu'ils emportent également contrainte par corps[629]. D'une façon générale, il en va de même pour toutes les décisions des juridictions administratives : « Comme les tribunaux ordinaires, les Conseils de préfecture ont le droit de rendre des exécutoires pour l'accomplissement de ce qu'ils ont décidé, sans avoir, pour cela besoin de recourir à l'autorité judiciaire »[630].

D) Les difficultés liées à l'exécution des arrêtés des Conseils de préfecture.

S'il s'élève des difficultés quant à l'exécution même d'une décision du Conseil de préfecture[631], sauf rare exception, cette formation n'a pas compétence pour régler le problème. L'autorité compétente en la matière est l'autorité judiciaire. Suivant Macarel, « la règle générale est qu'il faut, dans ce cas s'adresser aux tribunaux civils d'arrondissement: eux seuls, en effet, ont le droit de territoire, qui est une portion intégrante de l'autorité judiciaire. C'est donc devant eux que les parties doivent se présenter afin d'obtenir, dans ce cas, des

[628] « En matière de grande voirie, les jugements des Conseils sont exécutoires et emportent hypothèque », Loi 29 floréal an X, article 4.
[629] MACAREL, op. cit., p. 554-564.
[630] L'avis du Conseil d'Etat du 16 thermidor an XII (4 août 1804) étend à toutes les juridictions administratives la disposition de la loi du 29 floréal an X (19 mai 1802), ce qui est confirmé par un décret du Conseil d'Etat du 5 mars 1814.
[631] Exemple de difficulté d'exécution : « Si, par exemple, une (…) décision [d'un juge administratif] a reconnu et conféré des droits à une partie, et si son adversaire, après justification légale, refuse d'y obtempérer, soit en détruisant des ouvrages nuisibles et condamnés, soit en délaissant une propriété qui n'est plus incertaine, quel tribunal l'y contraindra? », MACAREL, op. cit., p.554-564.

jugements contenant les prescriptions ou les défenses nécessaires pour assurer l'exécution des ordonnances, des jugements, des décisions, de tous les décrets de la justice administrative. En un mot, toute la théorie sur ce point se réduit à ceci: il n'est pas besoin de recourir au juge civil, lorsque la loi spéciale confère l'éxecution au juge administratif. Mais cette restriction même prouve que ce n'est qu'une exception »[632].

E) Comparaison avec les décisions du Conseil d'Etat.

Gérando[633], conseiller d'Etat compare les décisions de ces deux organes et constate, lui aussi, ce paradoxe qui veut que la juridiction ne rende que des projets de décisions qui n'acquièrent toute leur force qu'une fois acceptés par le chef de l'Etat ou par un ministre, tandis que les arrêtés des Conseils de préfecture sont exécutoires de par leur propre autorité. Aussi, écrit-il : « Toutes les décisions prises en Conseil d'Etat sont rédigées sous la forme d'ordonnances royales, sous la signature d'un ministre et sous sa responsabilité. Jusqu'à la signature, ce n'est qu'un simple projet. Il y a donc cette différence essentielle entre le Conseil d'Etat et les Conseils de préfecture, que le résultat des délibérations de ceux-ci est exécutoire par lui-même, sans intervention du préfet ni d'aucun magistrat, tandis que le résultat des délibérations du premier n'a de force réelle, extérieure, ne devient exécutoire, que par la signature royale et le contreseing du ministre ».

§ 8. DUREE DES PROCEDURES.

Selon Berenger, il est de notoriété publique « que les Conseils de préfecture sont très peu occupés ». Ce même auteur évoque, de surcroît, la longueur des instances devant les Conseils de préfecture et affirme « que ce n'est quelquefois qu'après une année de sollicitation qu'on parvient à y obtenir un arrêté »[634]. La rumeur publique reflète-t-elle la réalité ou relaye-t-elle seulement des critiques non fondées ?

---

[632] MACAREL, op. cit., p.554-564.

[633] Rapportée par MACAREL, op. cit., p. 364. Joseph-Marie de Gerando (1772-1842), « Littérateur idéologue.(…) Après sa nomination comme grand Officier de la Légion d'honneur (1810), Gérando poursuivit une importante carrière administrative, qui le mena la même année aux fonctions de maître des requêtes au *Conseil d'État*, puis de Conseiller d'État (1811), et d'intendant de la Haute Catalogne (1812). Après une éclipse de ses responsabilités pendant les Cent Jours, Gérando devint Vice-Président du *Conseil supérieur de la santé* et Administrateur de la Charité du XIe arrdt. Appartenant dès 1814 à la *Société philosophique* organisée autour de Maine de Biran, Gérando ouvrit un cours de droit public et administratif à la faculté de Paris (1819), et fut à l'origine de la création de l'École des Chartes (1821). Soucieux de développer une réflexion éthique, Gérando, qui était membre de l'*Académie des sciences morales et politiques* depuis 1832, et pair de France depuis 1837, mit à profit ses nombreuses expériences pour rédiger un *Traité de la bienfaisance publique* (1839), qui résume le sens de son action philosophique et politique ». Jacques-Philippe Saint-Gérand*, Connexions et réseaux rhétoriques au XIXe siècle* (site internet).

[634] Rapporté par MACAREL, op. cit., p. 346.

§ 9. APPEL, OPPOSITION, TIERCE OPPOSITION ET POURVOI.

Les Conseils de préfecture n'ont pas le droit de réformer leurs jugements. Ce droit n'appartient qu'à l'autorité supérieure, 21 juin 1813[635]. Les Conseils de préfecture n'ont jamais le droit de réformer eux-mêmes leurs décisions définitives contradictoires.

A) L'appel.

Les Conseils de préfecture n'ont, sous aucun prétexte, le droit de réformer ni de rétracter leurs propres décisions contradictoires, ni de réparer l'omission d'un chef de conclusion. Leurs arrêtés ne peuvent qu'être déférés au Conseil d'Etat[636].

1) L'appel devant le Conseil d'Etat.

« Pendant la période révolutionnaire, l'appel à une instance supérieure disparut temporairement »[637].

La loi du 27 février 1800 (28 pluviôse an VIII) crée les Conseils de préfecture. L'appel de leurs arrêtés va au Conseil d'Etat « quoique aucune disposition de cette loi n'eût établi la régularité de ce recours »[638]. Il faut attendre la loi du 21 juin 1865, qui dans son article 12, organise l'appel devant le Conseil d'Etat[639].

2) L'impossibilité, pour les Conseils de préfecture, de juger en dernier ressort.

Dans certaines matières, les juges administratifs vont se prononcer en premier et dernier ressort. L'appel n'est donc pas ouvert. Or, il semble que cela ne concerne jamais les Conseils de préfecture car, « par aucune disposition légale, la garantie de l'appel n'est enlevée aux parties contre les arrêtés des Conseils de préfecture, des préfets statuant en Conseil de préfecture, des ministres, des commissions des prises et des travaux publics »[640]. Si donc la situation que Macarel décrit en 1828 est restée inchangée jusqu'en 1871, il est possible d'en déduire qu'aucun arrêté du Conseil de préfecture de la Meurthe ne fut rendu en premier et dernier ressort et, par conséquent, que l'appel contre les jugements rendus par cette formation, ont toujours été possibles[641].

---

[635] DUVERGIER, op. cit., Tome 18, p. 331-332. Décret du 21 juin 1813, « Urban ».
[636] CE 21.06.1813, 12.08.1818, 22 mars 1855, 4.04.1873
[637] GABOLDE, op. cit., p. 331.
[638] MACAREL, op. cit., p. 285.
[639] Le ministre Vatimesnil dit (sans toutefois fournir plus d'explications): « Les Conseils de préfecture ne sont et ne peuvent être qu'un premier degré de juridiction. Il est indispensable qu'un recours soit ouvert contre leur décision », cité par MACAREL, op. cit., p. 472.
[640] MACAREL, op. cit., p. 553.
[641] A l'inverse de ce que nous venons de voir pour le Conseil de préfecture, les conseils de révision prononcent des décisions qui sont bel et bien rendues en premier et dernier ressort, autrement dit, qui sont définitives. L'appel contre les décisions du Conseil de révision n'est donc pas envisageable. MACAREL, op. cit., p. 553.

3)Le point de départ de l'appel.

a) Recours contre des decisions contradictoires.

Le recours au Conseil d'Etat à l'encontre de décisions contradictoires, existe dans tous les cas. Le recours est recevable pendant deux mois à compter de la notification lorsqu'ils sont contradictoires.

b) Recours contre un jugement par defaut.

Le point de départ des jugements rendus par défaut, n'est pas, comme pour les décisions contradictoires, celui de la notification. Il faut, dans ce cas particulier, attendre l'expiration du délai d'opposition. C'est seulement à l'issu de ce délai que les deux mois de recours commencent à courir.

Cependant, si un arrêté rendu par défaut est exécuté, le recours n'est pas recevable, l'exécution devant être considérée comme équivalent à un acquiescement.

c) Les arrêtes rendus en matiere repressive.

Lorsque le Conseil de préfecture statue en matière répressive, le délai court à partir de la date de l'arrêté, et non de la notification.

d) Particularite des arretes portant sur la comptabilite.

Les recours contre les arrêtés rendus sur cette matière particulière, ne sont pas directement portés devant le Conseil d'Etat mais devant la Cour des comptes, avec recours possible au Conseil d'Etat en cas de violation des formes et de la loi.

e) Appel contre des arrêtés préparatoires et interlocutoires du Conseil de préfecture.

Les dispositions du Code de procédure civile relatives à l'appel des jugements préparatoires et interlocutoires sont applicables aux recours formés contre les décisions des Conseils de préfecture. Les arrêtés préparatoires ne peuvent être déférés au Conseil d'Etat qu'en même temps que les arrêtés définitifs. Les arrêtés interlocutoires peuvent l'être avant les arrêtés définitifs, mais l'on n'est pas tenu de les attaquer auparavant.

Les Conseils n'ont pas plus le droit de connaître de l'exécution de leurs arrêtés, à moins qu'une loi ne l'ait réglé autrement, comme celle du 9 floréal an XI.

4) Des appels non suspensifs.

Les recours ne sont pas suspensifs; néanmoins, les Conseils de préfecture peuvent subordonner l'execution de leurs décisions, en cas de recours à la charge de donner caution ou de justifier d'une solvabilité suffisante.

B) L'opposition.

Si la loi n'a pas prévu l'opposition contre les décisions contentieuses rendues par les Conseils de préfecture, la jurisprudence, pour sa part, accueille favorablement ce type de recours à l'encontre les arrêtés rendus par défaut[642]. La voie de l'opposition est ouverte contre ces arrêtés non contradictoires rendus par des Conseils de préfecture en matière contentieuse, dans le délai d'un mois à dater de la notification qui en est faite à la partie.

Il faut noter une particularité en matière de police du roulage, car là, l'opposition est recevable dans la délai de 40 jours à compter de la notification (Loi du 30 mai 1851).

Sont considérés comme contradictoires les arrêtés rendus sur les requêtes ou mémoires en défense des parties, alors même que les parties ou leurs mandataires n'auraient pas présenté d'observations orales à la séance publique. Toutefois, si après une expertise les parties n'ont pas été appelées à prendre connaissance du rapport d'experts, elles peuvent former opposition contre la décision du Conseil de préfecture.

L'opposition suspend l'exécution à moins qu'il n'en ait été autrement ordonné par la décision qui a statué par défaut

C) La Tierce opposition.

Toute partie peut former tierce opposition à une décision qui préjudicie à ses droits, et lors de laquelle ni elle ni ceux qu'elle représente n'ont été appelés.

D] La cassation en Conseil d'Etat.

« Des lois (…) ont établi [le Conseil d'Etat] juge de cassation et l'ont ainsi chargé de venger les lois des atteintes qui leur sont portées par les jugements administratifs. Il remplit donc l'office de Cour de cassation (…) par rapport aux arrêtés des Conseils de préfecture ou autres tribunaux administratifs, lorsqu'ils lui sont déférés par les ministres, dans l'intérêt de la loi »[643].

[642] « Les arrêtés du Conseil de préfecture, non contradictoires, sont susceptibles d'opposition », Conseil d'Etat, 23 déc. 1815, 7°, bull, n° 357.
[643] MACAREL, op. cit., p. 531.

§ 10. LES DEPENS.

Toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, exception faite en matière électorale

En matière répressive, la partie acquittée est relaxée sans dépens. Les dépens sont, semble-t-il, tarifés.

§ 11. DU DENI DE JUSTICE EN MATIERE ADMINISTRATIVE.

A) L'interdiction du déni de justice, par analogie avec le droit civil.

En matière judiciaire, ce sont les articles 4 du Code civil et 506 du Code de procédure civile, qui règlent la question du déni de justice et le prohibent formellement.

Tandis que le Code de procédure civile explique quels cas sont constitutifs d'un déni de justice (il y a déni de justice lorsque les juges refusent de répondre aux requêtes ou négligent de juger les affaires en tour d'être jugées), le Code civil, dans son article 4, condamne le juge coupable d'un tel manquement à ses obligations (bien qu'aucune sanction ne soit explicitement prévue)[644]. Dans l'hypothèse d'un déni de justice, le droit privé prévoit la possibilité d'une prise à partie, « recours extrême, il est vrai, voie rarement suivie »[645].

A l'inverse de ce que le législateur a prévu en matière judiciaire, force est de constater qu'aucun texte particulier ne prohibe ni ne sanctionne le déni de justice commis par un tribunal administratif[646].

---

[644] C. civ., art. 4 : « Le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice ».

[645] Cormenin, rapporté par Macarel, op. cit., p.553.

[646] Cormenin, rapporté par Macarel, op. cit., p. 553: « Dans l'état actuel, si un tribunal inférieur refuse de répondre aux requêtes ou néglige de juger une affaire en état, la partie lésée n'a d'autre ressource que d'adresser sa plainte au ministre au département duquel appartient plus spécialement le juge prévaricateur. S'il arrivait que le déni de justice vînt du Conseil d'Etat, il n'y aurait de recours que devant les Chambres législatives.
Supposez maintenant que les juges administratifs commettent des délits encore plus graves, et que les parties aient à se plaindre d'un dol, d'une fraude, d'une concussion, soit dans le cours de l'instruction, soit lors des jugements, dans tous les cas où la loi civile autorise encore la prise à partie: l'art. 505 du Code de procédure y a pourvu. Mais la loi administrative se tait; par conséquent, elle refuse.
« Impossible dit M. Sirey d'étendre cette disposition aux membres du Conseil d'Etat comme juges, puisqu'ils ne sont pas juges, puisque le Roi seul rend la justice administrative, puisque les conseillers d'Etat ne font qu'émettre des avis. Si cependant il arrivait, par impossible, qu'un rapporteur par corruption trahît son ministère, trompât le Conseil, et induisît le Roi en erreur; si par un tel crime il avait causé la ruine d'un citoyen, et si la preuve du fait existait avec toute incertitude, conçoit-on qu'en ce cas il y ait impossibilité d'exercer la prise à partie ! (*Du Conseil d'Etat selon la Charte*, page 412).
Cette impossibilité n'est que trop réelle; et pour être rares, de si grands dangers n'en appellent pas moins de promptes garanties. *La récusation est la seule garantie offerte aux parties contre les membres des Conseils de préfecture*. Voyez l'art 6 de l'arrêté du 19 fructidor an IX).
M. de Cormenin, dans son écrit sur la responsabilité des agents du gouvernement, les a lui-même réclamées en ces termes: « il faut que les membres des autorités administratives, érigées en tribunal, soient individuellement

Aussi faut-il, selon Cormenin[647], appliquer les dispositions prévues en matière civile, aux conseillers de préfecture. En premier lieu, pour cet auteur, c'est là une analogie qui est logique car, juges administratifs comme juges judiciaires participent de la même fonction, à savoir celle de juger. En outre, il soutient que le déni de justice est d'autant plus important en matière administrative que ce qui est concerné est l'intérêt général et non plus seulement le seul intérêt d'un ou deux individus isolés. Il en conclut que le respect des termes des dispositions susmentionnées est plus important encore en matière administrative que purement judiciaire[648].

Or, -et c'est là que réside toute la difficulté- le juge administratif doit se préserver des arrêts de règlement. S'il doit suppléer à l'absence de la loi, il ne doit pas pour autant faire œuvre de législateur ou d'administrateur ! La jurisprudence du Conseil d'Etat est d'ailleurs très claire sur ce point[649].

B) Les moyens à la disposition du juge administratif.

1. Le cas général.

Selon Cormenin et en toute logique, le juge administratif qui se trouve face à un vide législatif doit, pour compenser les absences de la loi, se référer aux « règles (…) qui dirigent les autres juges ». Ainsi, doit-il se référer à l'équité, l'usage, ainsi qu'aux « doctrines que les jurisconsultes ont déposées dans leurs écrits sur les matières administratives, [lesquelles] doivent aussi servir de guide et de règle de décision pour les juges administratifs »[650].

2. Le cas particulier des matières répressives.

En matière répressive, l'absence de dispositions légales ou l'ambiguïté de celles-ci ne peuvent obliger le juge administratif à trancher, sous peine de commettre un déni de justice. La raison en est simple. Elle réside dans notre principe, toujours bien vivace, de la « légalité des délits et des peines ». En effet, en France, historiquement[651], un fait ne peut être constitutif d'une infraction pénale que s'il a été, préalablement au fait litigieux, défini et prévu

---

ou collectivement sujets à la prise à partie, dans les formes et pour les cas qui seront déterminés par la loi » (p.57, in fine, édition de 1819) ».

[647] MACAREL, op. cit., p. 553.

[648] « Au moins comme raison écrite, ces articles s'appliquent également aux juges administratifs, car leur office est aussi de rendre la justice aux citoyens, dans les matières confiées à leur juridiction spéciale. Ils doivent donc suppléer au silence de la loi administrative, s'il est besoin de le faire, pour statuer sur les contestations qui leur sont soumises. Autrement, ils commettraient un déni de justice; et il peut être d'autant plus grave qu'il intéresserait presque toujours la société tout entière.
Car, si la loi civile a pour objet de forcer le citoyen à respecter les droits de son voisin, la loi administrative a pour but de le forcer à respecter les droits de la société en général, des autres citoyens en masse. D'où l'on peut dire que l'action de la justice administrative doit encore moins être suspendue que celle de la justice civile », propos de CORMENIN rapportés par MACAREL, op. cit., p.553.

[649] CE, 26 février 1823.

[650] CORMENIN, rapporté par MACAREL, op. cit., p. 553.

[651] Déclaration des droits de 1791, art. 8 « Nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit » ; Code des délits et des peines, art. 4.

par une loi. Certes, il y a peu de cas où le rôle du Conseil de préfecture est de nature répressive mais les infractions de grande voirie rentrent dans ce cadre. Le conseiller de préfecture doit alors se garder de toute création en la matière. Le Conseil d'Etat, lui-même, a eu à se prononcer sur un cas d'espèce similaire. Les agents de la voirie avaient qualifié un fait de contravention, alors qu'aucune disposition légale n'avait envisagée une telle hypothèse. Le Conseil d'Etat a donc rejeté une telle qualification[652].

[652] CE, 19 février 1823, Courbonne.

SOUS-TITRE 2 : DE LA COMPOSITION DU CONSEIL DE PREFECTURE DE LA MEURTHE

Bien évidemment, c'est, au premier chef, la personnalité des conseillers de préfecture eux-mêmes qui nous intéresse. En effet, c'est la personnalité même des personnes choisies pour assumer ces fonctions, qui nous révèle les attentes et les ambitions du gouvernement concernant cette institution.

Mais cette étude porte également sur un certain nombre de particularités du statut de ces fonctionnaires, telle la question de leurs traitements ou celle, plus épineuse, de leur éventuelle inamovibilité (chapitre 4).

Pour autant, il ne faut pas oublier que deux autres personnes -dont la place hiérarchique au sein d'une préfecture est pourtant radicalement opposée- font partie de ce Conseil, même si le rôle qui leur est dévolu est de moindre importance. Ainsi, le rôle théorique mais également pratique du préfet est-il évoqué car celui-ci se trouve être président de droit du Conseil de préfecture. Cela ne va cependant pas sans soulever certaines interrogations et pose notamment avec pertinence la question d'une éventuelle ingérence de ce représentant de l'administration active dans la sphère juridictionnelle de l'administration (chapitre 1).

Un secrétaire greffier, institué tardivement, fait également partie du Conseil de préfecture (chapitre 2).

Nous ne pouvons cependant clore cette partie sans souligner l'absence de ministère public, du moins jusqu'en 1862 (chapitre 3).

CHAPITRE 1. LE PREFET, PRESIDENT DU CONSEIL DE PREFECTURE.

C'est l'article 5 de la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) qui institue le préfet en tant que président de droit du Conseil de préfecture. Cette loi va même plus loin puisqu'elle stipule, en outre, qu'en cas de partage, il a voix prépondérante[653]. Cette disposition législative suscite cependant quelques réactions. Comment, en effet, justifier cette incursion de l'administration active au sein du contentieux administratif ? La loi des 16-24 août 1790 n'a-t-elle pas prescrit la séparation des fonctions judiciaires et administratives et n'a-t-on pas désiré qu'il en aille ainsi en matière administrative ?

En outre, en cas d'absence du préfet, ce qui ne saurait manquer d'arriver, le Conseil de préfecture doit-il s'arrêter de fonctionner ? Si, par ailleurs, ce préfet délègue l'intérim de ses fonctions à un autre fonctionnaire, ce dernier devient-il alors à son tour, président dudit conseil ? C'est à toutes ces questions que nous allons maintenant tenter de répondre.

SECTION PRELIMINAIRE. LES VERITABLES POUVOIRS PREFECTORAUX[654].

Ces pouvoirs peuvent bien évidemment, entrer en concurrence avec ceux du Conseil de préfecture. Si nous n'avons pas d'illustration d'une semblable confrontation au sein du département de la Meurthe, cette situation s'est cependant produite au Conseil de préfecture du Bas-Rhin, comme l'a rapporté M. Meyer. Cela nous permet d'en retirer quelques enseignements généraux que nous allons maintenant reprendre.

A) LA NECESSITE DE CLARIFIER LES ATTRIBUTIONS DU PREFET.

Il faut ici souligner l'exemple du Conseil de préfecture du Bas-Rhin qui, en l'absence du préfet –ce dernier n'ayant pas encore été officiellement nommé- décide d'élaborer un

[653] Article 5 de la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800). « Mode de vider les partages en appelant un membre du Conseil général », 19 fructidor an IX, art. 2.

[654] « Le préfet du Calvados était avant la Révolution le premier secrétaire de l'intendant ». Pour cette raison, il fut mal accueilli. GABOLDE, « De la juridiction de l'intendant au Conseil de préfecture », *Bulletin de la société des antiquaires*, p. 342.

règlement provisoire. Ce document doit avoir pour fonction d'établir une « ligne de démarcation entre les attributions du préfet et les siennes pour régler l'ordre du travail »[655]. Comme pour devancer toute critique, le conseiller de préfecture chargé d'assurer l'intérim de la préfecture du Bas-Rhin, écrit dans une lettre au ministre de l'Intérieur, que cette procédure « est absolument conforme aux bases posées par la loi, qui établit les préfectures » [656].

Ainsi donc, et dès l'origine, le Conseil définit ce qui lui semble relever de son « domaine propre » [657] et, par conséquent, ne pas être de la compétence de l'administration active.

Comme l'on peut s'y attendre, cette mise au point n'est pas du tout du goût du nouveau préfet.

C'est à l'occasion d'un cas d'espèce que le conflit s'est déclaré, en l'an XIII. En effet, le Conseil de préfecture du Bas-Rhin, saisi d'une requête, s'est déclaré incompétent. Sur la demande d'une des parties, il souhaite lui délivrer une copie de cet arrêté d'incompétence. Or, le préfet s'y oppose. Le Conseil de préfecture passe cependant outre ce refus[658]. Le préfet adresse alors une lettre au Conseil de préfecture par laquelle il veut redéfinir les attributions de chacun puisque, selon lui, le Conseil de préfecture outrepasse ses fonctions. Ce faisant, le préfet semble quelque peu oublier jusqu'aux termes mêmes de la loi du 28 pluviôse. Il invoque, à l'appui de ses prétentions, quelques arguments qui ne relèvent aucunement du droit mais seulement de son intérêt bien compris. Il semble ainsi faire peu de cas du Conseil de préfecture et de son rôle exact. Selon lui, et quand bien même la loi n'abonderait pas dans son sens, le gouvernement, ne pouvant que se rallier à ses justes paroles, ne manquerait pas de vite changer la loi ou simplement d'indiquer au Conseil de préfecture la nouvelle marche à suivre, plus respectueuse des besoins du préfet.

On ne peut cependant méconnaître que le préfet est bel et bien dans son droit lorsqu'il affirme l'impérieuse nécessité pour le Conseil de ne se prononcer qu'après avoir respecté le principe du contradictoire (autrement dit après avoir entendu ses arguments).

Il nous faut tout d'abord voir en quels termes le préfet rappelle à l'ordre les conseillers et quelle réaction cela suscite-t-il au sein d'un Conseil de préfecture qui, lassé par la polémique, va en effet, demander l'arbitrage du ministre.

---

[655] MEYER, *Le Conseil de préfecture du Bas-Rhin*, op. cit., p. 18.
[656] MEYER, op. cit., p. 18.
[657] MEYER, *Le Conseil de préfecture du Bas-Rhin*, page 65
[658] « Persuadés que l'expédition de nos arrêtés se faisait avec exactitude dans les bureaux de la Préfecture, nous ne nous en étions jamais occupés, lorsque nous apprîmes que l'on refusait au Sieur Marocco l'expédition d'une décision, rendue par nous dans une affaire personnelle à ce particulier; que l'on voulait même lui dérober la connaissance de cette décision et l'exposer ainsi à se voir condamner par l'autorité supérieure, sans avoir été entendu; nous crûmes juste et nécéssaire de lui en délivrer copie.
M. Le Préfet ne peut nous accuser de lui avoir fait mystère ni de notre décision, puisque nous n'avons prononcé qu'à la suite de son renvoi et que la minute lui fut remise dés que la décision fut rendue, ni de l'expédition, par nous donnée au Sieur Marocco, puisqu'au moment même de la délivrance de l'expédition nous l'en avons prévenu (...). Mais ce qui paraît difficile à croire à quiconque n'aurait pas notre arrêté sous les yeux, c'est que cet arrêté, qu'on attaque, ne prononce pas sur le fond de la contestation, qui en fait l'objet, et que l'on nous accuse de franchir les limites de nos attributions, quand nous nous déclarons incompétents ». Lettre des conseillers de préfecture du Bas-Rhin au ministre de l'Intérieur, Champagny.

1) Les arguments du préfet.

Estimant que le Conseil de préfecture ne peut invoquer une quelconque indépendance à son encontre, le préfet dénie aux conseillers un certain nombre de droits que ceux-ci semblent s'être arrogés. Ainsi, estime-t-il qu'ils n'ont pas le droit de recevoir directement des pétitions, de répondre directement à ces mêmes pétitions et de promulguer et exécuter, seul et sans le concours d'aucune autorité, ses arrêtés.

Le préfet estime, de plus qu'il est en droit de faire appel d'une décision du Conseil de préfecture qui ne lui sied pas (il semblerait donc que le Conseil du Bas Rhin ne lui accorderait pas ce droit). S'il est aisé d'envisager que le préfet revendique son droit de faire appel, en revanche, il est moins compréhensible qu'il veuille s'arroger le droit de « suspendre provisoirement l'effet » d'un jugement du Conseil de préfecture simplement parce qu'il le jugerait contraire aux « intérêts du Gouvernement ou à ceux du public ». Pour sa part, le préfet estime que c'est là une de ses attributions naturelles puisque, selon lui, le Conseil de préfecture ne peut et ne doit être une institution indépendante. Il insiste d'ailleurs bien sur l'idée que les conseillers de préfecture ne sont, ni plus ni moins que ses « préposés ». Sa façon même de parler du Conseil comme d'un gêneur qui ne doit, sous aucun prétexte, venir troubler son action de chef du département prouve le peu de cas qu'il fait de cette institution[659]. C'est à cette occasion que les arguments du préfet deviennent bien plus des arguments d'opportunité que de droit, car il se fonde sur sa nomination par le gouvernement et la nécessité de ne pas entraver son action au sein du département pour contester l'action du Conseil de préfecture.

En outre, le préfet estime qu'il « doit nécessairement remplir près [du Conseil] l'office de Commissaire impérial, et les bureaux de son administration, celui de greffe » si le Conseil est bel et bien un tribunal. Il ajoute qu'il « paraîtrait d'ailleurs tout à fait déraisonnable que sans le concours de ces trois agents distincts (Préfet, Commissaire impérial, greffe) qui composent tout tribunal, le Conseil prétendît seul informer, décider et exécuter ». Notons cependant, pour notre part, que l'adjectif distinct semble bien mal à propos puisque le préfet, déjà président de droit, se propose de jouer en plus la fonction de Commissaire impérial et ses bureaux, celle de greffe.

---

[659] « Vous semblez indiquer que les parties seules contre lesquelles ces arrêtés sont pris peuvent avoir le droit d'appel et que le chef de l'administration prés duquel vous êtes préposés pour juger les intérêts du Gouvernement et du public ne peut référer de vos jugements ou en suspendre provisoirement l'effet, quand il les croit contraire à ces mêmes intérêts. Je laisse à vos reflexions, MM. de peser aussi les réultats d'un pareil ordre de choses. Chargé par le Gouvernement, qui m'adresse directement et à moi seul ses instructions administratives, de veiller à leur exécution et de lui rendre compte, je pourrais me voir arrêté dans le cours de mes opérations par une délibération fortuitement émanée du Conseil de préfecture et mise à exécution sur la simple pétition d'un particulier, qui vous aurait fait un exposé quelconque, dont vous serez seuls aussi dépositaires. Cependant, MM. cet ordre de choses ne peut être dans l'esprit du Gouvernement et si même ses intentions avaient été telles primitivement, je demeure convaincu qu'en lui présentant le tableau des suites de ce cumul des deux pouvoirs, dont aucune nature de tribunaux ne présente d'exemple, il s'empressera d'en modifier l'usage.
Toutefois, MM. si le Conseil est un tribunal d'exception, il ne doit pas perdre de vue, que le Préfet se trouve par la loi son Président; si l'instruction du 29 floréal X porte que les membres du Conseil peuvent procéder sans le concours du Président, l'intention du ministre a été sans doute d'exprimer qu'il n'était pas d'obligation aux Préfets d'assister aux séances du Conseil et non de proclamer une indépendance, qui empêcherait l'ordre et la sécurité du Département, en ce qu'il n'y aurait plus unité et centre d'action administrative ». Lettre du préfet Shee du 23 Frimaire an XIII, aux conseillers de préfecture bas-rhinois, MEYER, op. cit., p. 65-66.

Le préfet réclame tout bonnement la connaissance des délibérations du Conseil afin de pouvoir s'y opposer avant leur exécution, et ce, pour des raisons de pure opportunité : « les intérêts du Trésor public, quant aux domaines, aux forêts nationales, aussi bien que l'intérêt public quant à la voirie, pourraient être compromis fréquemment, si les bureaux de mon Administration, informés spécialement de cette matière, n'avaient également, tant pendant le cours des discussions, qu'avant l'exécution, connaissance des délibérations du Conseil ».

En conséquence, le préfet prévient les conseillers qu'il se « réserve le droit

- de prendre régulièrement connaissance des objets des délibérations du Conseil, auquel effet, [il] prie le Vice-Président de [la] tenir exactement informé des jours de séance ainsi que des objets, qui y seront discutés.
- Comme Président du Conseil (…) de prendre connaissance de toutes les pétitions, qui seront adressées au Conseil, afin qu'aucune délibération ne soit prise sans que la pétition n'en soit auparavant enregistrée à [son] secrétariat général.
- [Il se] réserve en outre de prendre connaissance des arrêtés du Conseil, et qu'il en soit légalement communiqué aux bureaux respectifs des douanes, des forêts, des ponts et chaussées, navigation... avant que l'expédition aux parties et l'exécution dont la poursuite [lui] est réservée, puissent avoir lieu. Non que [le préfet] prétende jamais en annuler l'effet de [son] autorité privée, mais seulement d'en référer préalablement au Tribunal Administratif supérieur, c'est-à-dire le Conseil d'Etat de S.M. même, toutes les fois que les dispositions en seront contraires à l'intérêt public »[660].

Cela posait dès lors un véritable conflit quant à la nature des attributions du Conseil de préfecture et celui-ci décida alors d'en référer au ministre de l'Intérieur.

2) La réaction du Conseil de préfecture.

Les conseillers se plaignent donc, dans une lettre au Ministre datée du 24 nivôse an XIII, de ce que le Préfet croit les Conseils de préfecture « bornés à des fonctions consultatives [et ne devant donc] procéder que par simple avis »[661]. En conséquence, le préfet s'estime, quant à lui, libre d'admettre ou de rejeter ces avis. Au surplus, ils invoquent la loi du 28 pluviôse an VIII qui leur attribue la décision en matière contentieuse. Or, le préfet ne l'entend pas ainsi et se pose comme « seul juge de la compétence du Conseil auquel il soumet ou soustrait, comme bon lui semble, la connaissance des affaires ». C'est d'ailleurs lui -par l'entremise de ses bureaux- qui instruit les affaires contentieuses et il ne laisse aucun loisir au Conseil de remettre en cause ou d'affiner cette instruction.

Si donc le préfet se positionne comme juge de la compétence matérielle du Conseil et instruit les affaires, il va encore plus loin puisqu'il s'immisce jusque dans l'organisation et le fonctionnement du Conseil de préfecture, outrepassant sa seule fonction de président dudit Conseil. Ainsi, assiste-t-il aux séances, « règle l'objet [des] (…) délibérations et influence

[660] Lettre du « Préfet à Messieurs les membres composant le Conseil de préfecture », lettre du 23 Frimaire an XIII, reproduite dans MEYER, Le Conseil de préfecture du Bas-Rhin, pages 67 à70.
[661] MEYER, op. cit., p.71.

[les] opinions [des conseillers] ». Plus encore, « remplissant auprès du Conseil l'office d'un commissaire impérial et ses bureaux celui de greffe, il peut suspendre ou refuser l'exécution [des] arrêtés, les anéantir par le seul fait de ce refus et défendre d'en délivrer expédition aux parties ».

Pour combattre les prétentions du préfet Shee, les conseillers invoquent à leur profit une décision du prédécesseur de Champagny[662], ainsi que, tout simplement, l'état du droit positif sur l'ensemble de ces questions. En effet, selon eux, les positions du préfet réduisent à néant les progrès réalisés depuis l'Ancien Régime en matière de séparation du contentieux et de l'administration active. C'est même tout bonnement l'intérêt de la création des Conseils de préfecture que les conceptions préfectorales remettent en cause. Le Conseil de préfecture rappelle alors les motivations du législateur exprimées par l'entremise du rapport Roederer[663]. Les conseillers du Bas-Rhin concluent ainsi que le préfet peut présider le Conseil, quand il assiste à la séance, mais à cette seule condition. Les conseillers se fondent sur les dispositions de l'article 9 du titre II de la loi du 28 pluviôse an VIII ainsi conçu : « lorsque le Préfet assistera au Conseil, il présidera ». Ils en déduisent que cette loi n'attribue au Préfet aucune influence, lorsqu'il n'est pas présent au Conseil.

Ainsi, le Conseil de préfecture écrit-il dans une lettre du 7 nivôse an XIII : « La lettre du prédécesseur de V. Exc. en date du 29 floréal [an] X reconnaît dans les Conseils de préfecture le caractère de tribunaux d'exception ; elle porte que *si les préfets ont le droit de présider ces Conseils ceux-ci sont autorisés à procéder sans le concours des Préfets*. Nous en concluons que M. le Préfet peut délibérer avec nous et nous présider, quand bon lui semble mais qu'il ne pourrait nous astreindre à ne procéder que d'après ses ordres, comme il le désire ; qu'il peut nous amener à son opinion par la force de ses raisonnements et non par celle de son autorité, sans quoi l'institution des Conseils de préfecture eût été inutile et leurs attributions seraient illusoires. Dira-t-on qu'un président est maître de soumettre ou de dérober telle ou telle affaire à la connaissance du Tribunal dont il est membre ? Le président d'un tribunal peut-il exercer à la fois les fonctions de président et celles de procureur impérial ? Un procureur impérial peut-il refuser d'exécuter les jugements du Tribunal prés lequel il est placé ? Peut-il en défendre l'expédition aux parties ?

Non, sans doute ; et dans aucun cas, même le cas de pourvoi en cassation, ni le greffier ni le procureur impérial, ni le président, ni le tribunal même ne peuvent défendre l'expédition aux parties, sans se rendre coupable d'un déni de justice ».

Le Conseil de préfecture dénie donc au préfet tout pouvoir de suspendre ou d'interdire l'exécution d'un de ses arrêtés. Il estime que, si le préfet n'est pas d'accord avec ses délibérations, il lui suffit de « dénoncer cet arrêté » et que le Conseil de ce fait, ordonnerait un

---

[662] Jean-Baptiste Nompère de Champagny est ministre de l'Intérieur au début du Premier Empire, du 7 août 1804 au 9 août 1807, autrement dit pendant trois ans.

[663] « Remettre le contentieux de l'Administration à un Conseil de préfecture a paru nécéssaire », dit Roederer dans son rapport du 18 Pluviôse an VIII, « pour donner tout à la fois à l'intérêt particulier et à l'intérêt public la sûreté, qu'on ne peut guère attendre d'un jugement rendu par un seul homme », car ajoute-t-il, « tel administrateur,, qui balance avec impartialité des intérêts collectifs, peut se trouver prévenu ou passionné, quand il s'agit de l'intérêt d'un particulier ». « Administrer », dit cet orateur, « doit être le fait d'un seul homme, et juger, le fait de plusieurs ». Après de longs débats on donna au Préfet la faculté de présider les Conseils avec voix prépondérante en cas de partage, « afin, [dit encore Roederer], que l'Administration en la personne du Président, puisse se faire écouter des juges, qui le ramèneront aux intérêts particuliers, tandis qu'il ramènera les juges à l'intérêt public ». *Oeuvres du comte Roederer*, IV, 105.

sursis. Cette procédure est, dit-il, « simple, régulière et légale ». Pour notre part, force est de constater que nous n'avons jamais rencontré pareil procédé et que nous voyons mal quelle différence il peut exister entre cette façon d'agir et la réformation, laquelle reste interdite. Peut-être cette suspension -dont parle le Conseil de préfecture du Bas-Rhin- interviendrait-elle sur demande du préfet avant le prononcé du jugement ? Ce qui, techniquement, fait qu'il ne s'agirait pas d'une véritable réformation de ses actes par le Conseil mais d'une sorte de sursis au prononcé du délibéré. S'agirait-il, en somme, d'un délai supplémentaire de réflexion ?

B) REPONSE DU MINISTRE CHAMPAGNY LE 4 PLUVIOSE AN XIII AU PREFET SHEE ET AU CONSEIL DE PREFECTURE DU BAS-RHIN :

1) Le Conseil de préfecture ne peut prendre connaissance de toutes les pétitions adressées à la préfecture[664].

La raison de cette réponse du ministre semble simple : il y a parmi les requêtes adressées à la préfecture, des demandes qui n'ont aucun rapport avec la compétence du Conseil. Certaines sont gracieuses, d'autres de simples questions à l'administration sans litige sous-jacent… Par conséquent, si le Conseil pouvait connaître de toutes ces demandes, il risquerait d'outrepasser ses propres attributions et de s'ingérer dans l'administration active, sphère de compétence exclusivement réservée au Préfet. Certes, il serait possible d'objecter que ce même résultat pourrait être obtenu si, malencontreusement ou par ignorance, un particulier adressait une pétition au juge ordinaire (donc judiciaire) en lieu et place du préfet ! De même, le préfet, en tant que chef de l'administration active départementale, s'ingère ainsi dans le contentieux administratif et c'est sans doute pour cette raison qu'il apparaissait plus juste au Conseil de préfecture que la question de la compétence soit décidée entre lui-même et le préfet. C'est le sens de la première question qu'il adresse au ministre : « Le Préfet est-il seul juge de la compétence du Conseil de préfecture ou ne serait-il pas plus régulier que le Conseil prît connaissance de toutes les pétitions pour pouvoir déterminer de concert avec le Préfet quelles sont les affaires, qui doivent être soumises à la décision du Conseil ? ». Par ailleurs, le Conseil de préfecture se méfie de cette faculté de décider seul qui est laissée au préfet car, sans qu'il mette en doute la bonne foi de ce dernier, il déclare qu'il est déjà advenu que le préfet s'attribue « la connaissance des affaires contentieuses, dont la loi réserve la décision »

[664] « Ad 1. Les Conseils de préfecture n'administrent pas. Ils sont seulement juges du contentieux dans les cas déterminés par la loi du 28 pluviôse VIII. Les questions de compétence tiennent au droit public; elles ne peuvent être décidées, lorsqu'il y a contestation, que par le Gouvernement et l'instruction de l'affaire reste suspendue jusqu'à ce que l'Empereur ait prononcé. Tels sont les principes et les règles, qui sont établis dans la loi du 21 frimaire III et dans l'arrêté des Consuls du 13nivôse X.
Le Conseil de préfecture dans une affaire, qui lui est soumise, peut se déclarer compétent pour en connaître, mais il n'a pas le droit d'examiner toutes les pétitîons, qui sont adressées à la préfecture; il ne donne des avis que lorsque le Préfet le consulte; autrement il sortirait des bornes de ses attributions; il s'immiscerait dans celles du magistrat, chargé seul de l'action de l'administration, et l'intermédiaire entre l'Administration Générale et les administrès ». Réponse du ministre Champagny au préfet Shee, du 4 pluviôse an XIII.

au Conseil et il ajoute qu'il est « à même de prouver que des affaires majeures de ce genre ont été décidées par le préfet seul, souvent même par le secrétaire général ».

2) Le préfet fait exécuter les arrêtés du Conseil de préfecture.

En la matière, c'est plus un compromis que le ministre propose au préfet. En effet, s'il lui laisse l'exécution des arrêtés pris par le Conseil (et ce, bien que nous ayons vu qu'ils étaient exécutoires par eux-mêmes), le ministre ne reconnaît cependant pas au préfet le droit d'empêcher cette exécution mais seulement de la retarder. En effet, le préfet n'est pas juge des actes produits par le Conseil de préfecture, à l'inverse de lui-même. Ainsi, le ministre Champagny écrit-il : « Le Préfet fait exécuter les arrêtés du Conseil de préfecture ; s'il y apparaît des dispositions, qui sont contraires aux lois, il ne peut pas décider par un acte, qu'il surseoit à l'exécution, parce qu'il n'est pas juge de ceux du Conseil, mais il peut différer cette exécution et en référer au ministre, qui doit connaître de la décision. Dans ce cas, il conviendrait qu'il fit préalablement ses observations au Conseil et qu'il ne se déterminât à provoquer la décision de l'Administration Générale que, lorsque ayant rempli cette formalité, le Conseil aurait persisté dans sa détermination »[665]. La solution apportée ici par le ministre est, en définitive, un compromis entre les prétentions des conseillers et celles du préfet. Elle est, néanmoins, plus proche des revendications des premiers qui lui avaient adressé la question suivante : « Le Préfet a-t-il le droit de surseoir et refuser de son autorité l'exécution d'un arrêté du Conseil sans aucune formalité, ne devrait-il point inviter le Conseil à en suspendre l'effet, le cas échéant ? ».

3) « Le préfet peut faire faire des expéditions par ceux de ses employés qu'il juge à propos d'occuper ce travail ».

Le Conseil de préfecture du Bas-Rhin pose en réalité la question de la création d'un greffe spécialement affecté à son service. La proposition qu'il fait est raisonnable, puisqu'il propose qu'avant de confier une quelconque affaire à ce bureau, la décision statuant sur l'autorité compétente soit prise concurremment avec le préfet[666]. Le ministre répond laconiquement qu'il n'existe pas de structure de cette sorte, ce qui ne nous apprend rien, si ce n'est qu'il n'envisage pas d'y remédier. Il laisse donc, comme auparavant, le préfet décider du responsable des expéditions des arrêtés du Conseil.

---

[665] Le ministre estime que par cette deuxième réponse, il répond également à la sixième question du Conseil, à savoir : « Le préfet peut-il, sous quelque prétexte, défendre l'expédition aux parties intéréssées, peut-il leur refuser la connaissance d'une décision rendue pour ou contre elles? ». Il semble qu'il faille déduire, de la réponse du ministre, que ce pouvoir n'appartient pas au préfet.

[666] La troisième question du Conseil de préfecture du Bas-Rhin au ministre est formulée en ces termes : « Conformément à l'arrêté des Consuls du 26 ventôse VIII ne devrait-on point organiser un Bureau du contentieux dans lequel seraient envoyées toutes les affaires, qui de concert avec le préfet, auraient été reconnues faire partie de la compétence du Conseil, et dans lequel se feraient toutes les expéditions de nos arrêtés, expéditions, qui seraient visées par le préfet, quand il aurait assisté à la séance, sinon par le conseiller, qui aurait présidé, et signées par le secrétaire général ».

4) La conservation des arrêtés.

A la question du Conseil : « [Nos] arrêtés (…) étant de véritables jugements, dont dépend souvent la fortune des particuliers, n'est-il point nécessaire [qu'ils soient tous] textuellement consignés dans un registre tenu à cet effet ? », le ministre répond par l'affirmative, tout en nuançant son propos. Ainsi, pense-t-il que « l'enregistrement est nécessaire, non pas textuellement, mais par analyse, pour attester l'existence de l'acte et faciliter la recherche de la minute dont le secrétaire général est le gardien et le dépositaire, sous sa responsabilité, et que le Conseil ou les parties intéressées peuvent toujours se faire représenter ».

Or, les membres du Conseil de préfecture souhaitent qu'un véritable greffe (qu'ils appellent Bureau du Contentieux) soit crée, conformément à l'arrêté des Consuls du 26 vendémiaire an VIII. Ce bureau recevrait les demandes, en lieu et place des bureaux de la préfecture, s'acquitterait de la conservation des minutes des décisions et, ce faisant, pourrait en délivrer des copies exactes. Il se chargerait donc de l'expédition, pour l'heure réquisitionnée, elle aussi, par le secrétariat général de la préfecture. Il faudrait au Conseil de Strasbourg, s'armer de patience, avant de voir ses revendications satisfaites une cinquantaine d'années plus tard.

5) Instruire c'est encore administrer…

Le ministre Champagny pense qu'instruire revient à faire de l'administration active. Par conséquent, il n'autorise pas le Conseil de préfecture à instruire lui-même les pétitions qui lui sont dévolues, mais il lui impose d'en passer par le préfet. De même, doit-il en référer à ce même administrateur actif si un complément d'instruction s'avérait nécessaire[667]. Or, le Conseil de préfecture souhaitait pouvoir instruire les requêtes lui-même. En effet, il explique la nécessité de cette instruction en estimant que la solution qu'adopte le préfet et qu'entérine Champagny, revient à les « forcer à juger en aveugles ou par les yeux d'autrui. Notre opinion [disent-ils] est conforme, à cet égard, à celle exprimée dans la lettre du Grand Juge au ministre des Finances sous la date du 30 Messidor an XII (19 juillet 1804)».

[667] La question posée par le Conseil de préfecture est la suivante : « Dés qu'une affaire est soumise à la décision du Conseil, n'est-il point à ce conseil qu'en appartient l'instruction, n'est-ce pas à lui qu'il appartient d'ordonner les vérifications et de prendre les mesures nécéssaires pour éclairer son jugement? ». La réponse intervient en ces termes : « Comme je l'ai observé, le Conseil n'administre pas: si, pour juger, il a besoin d'instruction, de pièces, il décide qu'elles seront produites; il règle la forme des visites ou vérifications. Le Préfet ordonne à cet effet ce que prescrit la décision du Conseil et lui remet le résultat ».

C) LA DECISION DU CONSEIL D'ETAT DU 21 JUIN 1813[668].

Cette décision du ministre a fait l'objet d'un recours en appel auprès du Conseil d'Etat, lequel a, à cette occasion, affirmé un certain nombre de principes.

1) Les Conseils de préfecture sont de véritables juges.

2) Les arrêtés des Conseils de préfecture produisent les mêmes effets et doivent produire la même exécution que les jugements ordinaires.

Et M. Meyer d'en conclure que par cette décision, « le Conseil d'Etat a pu définir le caractère juridictionnel des Conseils de préfecture et (…) les assimiler, à cet égard, aux tribunaux ordinaires » [669].

3) Les Conseils de préfecture ne peuvent réformer leurs propres décisions.

En effet, ce droit n'appartient qu'à l'autorité supérieure.

SECTION 1. LES FONCTIONS DU préfet AU SEIN DU CONSEIL DE PREFECTURE.

Nous allons ici nous intéresser aux fonctions du préfet au sein du Conseil de préfecture. Il faut en effet noter que la grande loi du 28 pluviôse fait de lui le président de ce Conseil. Il faut donc s'interroger sur ce que recouvre cette attribution. Qui plus est, cette disposition, de par sa formulation, laisse subsister quelques incertitudes quant à sa portée. Par ailleurs, c'est également le bien-fondé d'une telle mesure qui est critiquée et mise en cause.

[668] Conseil d'Etat, Décret du 21 juin 1813 : « Considérant que dans les affaires de leur compétence, les Conseils de préfecture sont de véritables juges dont les actes doivent produire les mêmes effets et obtenir la même exécution que ceux des tribunaux ordinaires; que ce principe a déjà été consacré par plusieurs de nos décrets et notamment par celui du 16 thermidor an XII. Qu'il en résulte que les Conseils de préfecture, comme les tribunaux, n'ont pas le droit de réformer leurs décisions, et que ce droit n'appartient qu'à l'autorité supérieure ». DUVERGIER, op. cit., Tome 18, p. 331-332.

[669] MEYER, op. cit., pages 102-103.

§ 1. LA PRESIDENCE DU CONSEIL DE PREFECTURE.

A) Une présidence prévue par la loi de l'an VIII.

C'est l'article 5 de la loi du 28 pluviôse an VIII qui fait du préfet le président du Conseil de préfecture. Ainsi, peut-on y lire que : « Lorsque le préfet assistera au Conseil de préfecture, il présidera; en cas de partage, il aura voix prépondérante ».

La loi du 21 juin 1865[670], en son article 4, réaffirme, à son tour, l'instauration d'un président pour chaque Conseil de préfecture, exception faite de celui de la Seine. Cette présidence reste l'apanage du préfet, et ce, malgré les critiques déjà formulées contre cette solution[671]. Cette même disposition prévoit que c'est un décret impérial qui désigne le conseiller de préfecture chargé d'assumer les fonctions du préfet, président de droit, en l'absence de celui-ci. « Il faut attendre 1880 pour que par une sorte de coutume, les préfets ne président plus jamais une séance »[672]. Sur le plan légal, ce sont les décrets de 1926[673] qui mettent fin à cette prérogative.

Il semblerait que cette présidence ne pose aucun problème d'éthique au Conseil de préfecture du Bas-Rhin, car, traditionnellement le préfet laisse cette juridiction œuvrer en toute liberté. Tout au plus, faut-il noter, que dans la fin des années 1830, le préfet prévoit « expressément et d'avance de prendre part à la délibération » de certains cas d'espèce bien particuliers. Sans doute, s'agit-il des décisions émanant de sa propre autorité et dont la contestation et la défense lui tiennent cependant à cœur. Sans doute aussi, peut-on supposer qu'il s'agit là d'une pratique particulière à un préfet déterminé. Aussi le Conseil note-t-il : « Par un usage (...) ancien (...) le Préfet n'assiste aux réunions du Conseil de préfecture que dans certains cas où il se réserve expressément et d'avance de prendre part à la délibération. Encore faut-il dire que cette prérogative n'est exercée que depuis un petit nombre d'années, que, de tout temps le Conseil de préfecture du Bas-Rhin a été en quelque sorte un pouvoir distinct, séparé de l'Administration, livré à peu prés à lui-même, sans relations, qui aient quelque apparence d'un ministère public, sans autre frein que la faculté de pourvoi donnée aux parties lésées, la position individuelle de chaque membre et ses rapports personnels avec le chef de l'Administration »[674].

---

[670] Loi du 21 juin 1865, article 4: « Chaque année un décret de l'Empereur désigne pour chaque département, celui de la Seine excepté, un conseiller de préfecture qui devra présider le Conseil en cas d'absence ou d'empêchement du préfet ».

[671] CLERE, « Le Conseil de préfecture de la Haute Marne », Les cahiers haut-marnais 1975: « Ce qui n'est pas sans influence sur le caractère de la juridiction administrative, comme nous le verrons plus loin ».

[672] CLERE (Jean-Jacques), « Le Conseil de préfecture de la Haute Marne », Les cahiers haut-marnais 1975.

[673] *Loi du 21 juillet 1889, Sirey, Lois annotées...1890 p. 631 Décret du 6 sept 1926- Sirey, id.1928, p.1457*

[674] MEYER, op. cit., p.40-41

B) Une présidence « éthiquement » incorrecte.

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner à quelques reprises, cette présidence constitue une entrave à la séparation du contentieux administratif et de l'administration active. Or, dès l'origine et avant même son adoption, cette mesure a suscité de vives critiques de la part du Tribunat.

1) La vaine opposition du Tribunat.

Macarel rapporte les propos de « la commission spéciale nommée pour l'examen du projet de loi ». Ceux-ci relèvent bien évidemment la contradiction entre la volonté de séparer administration et contentieux administratif et l'instauration du préfet comme président de droit. Ainsi le Tribunat a-t-il soulevé la question de savoir s'il ne fallait pas interpréter la loi comme excluant la présence du préfet dans les cas où il est lui-même partie[675]. Et il conclut que si l'exposé des motifs pose le principe selon lequel administrer est le fait d'un seul et juger celui de plusieurs, il faut, à son avis, « ajouter que juger, entre les administrateurs et les administrés, doit être le fait de plusieurs, parmi lesquels aucun n'administre ».

La critique fit réagir le gouvernement qui, par la voix de son orateur, fit remarquer à son contradicteur que, de toute façon, « depuis la Constitution de 1791 (…) [et] maintenant sous la Constitution de l'an III », les administrés ne bénéficient d'aucune garantie puisque leurs plaintes sont portées « devant un tribunal que les administrateurs composent ». Et l'orateur d'en conclure que la solution proposée par la loi de l'an VIII est bien plus respectueuse des droits des citoyens puisque, dit-il, il est «bien plus probable qu'on obtiendra justice d'un tribunal présidé par un préfet, et très ordinairement jugeant sans son assistance, que par un tribunal composé des administrateurs contre lesquels on réclame ? »[676]. Notons, que de cette affirmation, il nous est possible de présumer que non seulement le gouvernement n'envisageait pas la présence du préfet au sein du Conseil de préfecture comme impérative - mais bien plus comme possible, au gré de ses envies- mais encore qu'il prévoyait que le mode usuel de fonctionnement de cette nouvelle formation serait de travailler sans la présence de son président. L'orateur rappelle la méfiance traditionnelle du gouvernement envers les juridictions judiciaires, lesquelles ne seraient pas capables de juger impartialement les actes

[675] Discours au Tribunat : « Nous aurions toujours quelque peine à concevoir cette influence quelconque attribuée au préfet dans le jugement d'une contestation entre les administrès et l'administration, dont ce même préfet seul est chargé. Comment serait-il à-la-fois partie et juge prépondérant? Quelle garantie suffisante resterait à ceux qui viendront réclamer contre les actes de l'administration, devant un tribunal que l'administrateur présiderait, et dont il serait principal membre?
En vain, dans l'un des paragraphes de l'article 4, prend-on soin de distinguer les faits personnels des entrepreneurs, des faits personnels de l'administration; il faut bien, de nécéssité, admettre et faire juger, par le bureau du contentieux, des réclamations contre l'administration elle-même, soit lorsqu'il s'élève un différend entre elle et les entrepreneurs, soit encore lorsqu'il y a contestation sur les indemnités dues aux particuliers, à raison des terreins pris ou fouillés (assurément par l'ordre de l'administration), pour la confection des chemins, des canaux et des autres travaux publics ». Propos rapportés par MACAREL, op. cit.

[676] De l'argument premier de l'orateur, Macarel estime qu'invoquer des vices précédents plus grands ne justifie pas d'en créer de nouveaux plus petits sans pour autant vouloir les corriger : « Etait-ce détruire l'objection si solide du vice de la loi, qu'exciper du vice des lois antérieures? Parce que les lois qui jusqu'alors avaient régi la matière étaient mauvaises, fallait-il se soumettre encore à des imperfections reconnues et faciles à corriger ? ».

de l'administration, ayant un penchant plus naturel vers la protection de l'intérêt privé. L'administration ne pouvant être seule juge de ses propres actes -comme c'est encore la cas avant l'adoption de la loi de l'an VIII- le gouvernement a jugé équitable de laisser la possibilité au préfet de défendre ses actes et de ramener ainsi les juges vers l'intérêt public[677]. Ce faisant, nous notons que si cette théorie que nous avons appelée « théorie de l'équilibre », semble être un juste compromis, elle oublie cependant que les conseillers de préfecture ne bénéficient d'aucune véritable garantie d'indépendance -notamment vis à vis du préfet- et que ce sont eux aussi, bel et bien des administrateurs.

Mais c'est également une certaine ambiguïté dans la rédaction de cet article qu'ils mettent en relief[678]. D'une façon générale, c'est aussi l'ampleur de la fonction de président qui pose souvent question. Ainsi, certains se sont demandés s'il ne fallait pas interpréter l'article 5 de la loi de l'an VIII comme ne faisant du préfet, le président du Conseil de préfecture que lorsqu'il se déplace et assiste aux séances. A contrario, il perdrait cette fonction lorsqu'il n'honore pas le Conseil de sa présence. Quant à la voix prépondérante du préfet, le Tribunat se demande si elle intervient lorsqu'il y a nécessité d'opérer un partage une fois que le Conseil a délibéré en entier (c'est à dire le préfet inclus) ou si cette voix ne doit intervenir que lorsque les conseillers seuls ont voté et doivent être aidés à adopter une décision[679].

D'une façon générale, Macarel pense que si le Tribunat n'a pas obtenu de modification de la disposition instituant le préfet président du Conseil de préfecture, le temps a cependant donné raison à son argumentation. Ce même auteur ajoute, lorsqu'il écrit son ouvrage en

---

[677] Le Tribunat, par l'entremise de son orateur, s'exprime en ces termes : « Pourquoi tant se révolter contre la proposition du gouvernement, quand on a souffert patiemment et qu'on souffre encore, sans réclamation, des lois et des usages qu'il adoucit et qu'il réforme? S'est-on révolté contre les deux constitutions qui ont donné les administrateurs pour juges de leurs propres faits? C'est pour cette raison que l'on ne doit pas confondre les actes de l'administration, faits par le magistrat pour l'intérêt public, avec les actes faits par le citoyen, pour son intérêt privé. La loi a présumé que, comme l'administrateur est homme public dans ses actions administratives, rien ne l'empêche d'être impartial dans ses jugements entre l'intérêt public et l'intérêt privé. Il y a quelque chose d'outré dans cette confiance. Un administrateur peut bien ne tenir à ses actes par aucun intérêt personnel, mais y tenir par prévention, par amour-propre. Aussi est-ce en grande partie par cette considération que le gouvernement a voulu donner d'autres juges aux parties. Mais si l'expérience prouve que des tribunaux séparés de l'administration se font naturellement un esprit opposé à ses besoins, et suivent une marche trop embarrassée pour elle, il est nécéssaire que l'administrateur puisse se faire entendre, se faire écouter des juges, leur proposer les raisons d'intérêt public qu'il peut avoir, et coopérer lui-même au jugement, si l'on veut qu'il y ait une véritable impartialité dans les jugemens. C'est pourquoi nous avons donné au préfet la faculté de présider le Conseil de préfecture. Les juges le rameneront à l'intérêt des particuliers; il ramenera les juges à l'intérêt public, et la justice sortira de ce rapprochement ».

[678] Ainsi, il est vrai qu'outre le Tribunat dès la discussion de la loi, de nombreux autres auteurs se sont interrogés sur le sens de certaines dispositions de la loi de l'an VIII. Ainsi, le préfet doit-il toujours assister aux séances ou peut-il le faire quand bon lui semble ? Le préfet conserve-t-il ses pouvoirs de président du Conseil même hors de l'enceinte du Conseil de préfecture ou n'en bénéficie-t-il que lorsqu'il assiste aux séances du Conseil ? La voix prépondérante du préfet-président en cas de partage s'applique-t-elle après délibérations de tous les membres du Conseil -le préfet inclus- ou cela ne vaut-il que lorsque les conseillers seuls ont délibérés et doivent être partagés ?

[679] Discours au Tribunat : « Nous nous sommes demandés si le préfet était réellement membre du bureau du contentieux; s'il pouvait y assister toutes les fois qu'il le jugeait à propos; si le cas qui lui donne voix prépondérante est celui d'un partage entre les conseillers seuls, ou dans l'assemblée des conseillers et du préfet délibérant en commun ». Rappelons, en outre, que tous les Conseils ne disposent pas du même nombre de conseillers de préfecture : certains sont en nombre pairs et d'autres, en nombre impair.

1828, qu'à son sens, cette situation donnant « prépondérance » au préfet et « constituant l'administration juge et partie dans sa propre cause » aura sans doute pour effet à long terme le dessaisissement des Conseils de préfecture, au profit des juridictions judiciaires[680]. Force est cependant de constater qu'il n'en a rien été. Au surplus, l'auteur estime qu'il serait plus judicieux de faire du préfet un représentant du Ministère public, défendant l'intérêt public. La loi de 1865 suivra ces conseils en créant un ministère public auprès des Conseils de préfecture.

2) La dépendance du Conseil de préfecture envers le préfet.

Macarel, lorsqu'il dresse en 1828, le bilan des vingt-huit années d'existence du Conseil de préfecture, pense que c'est une heureuse création[681] mais qui souffre cependant de quelques défauts. Parmi ceux-ci, se trouve la présidence du préfet, laquelle nuit à une véritable indépendance des conseillers[682] et donc du Conseil de préfecture. C'est en effet, non seulement, la présence du préfet et sa voix prépondérante mais également sa faculté de révoquer les conseillers, qui fait douter de l'indépendance de ces derniers

Ainsi Macarel estime-t-il que le Conseil de préfecture souffre de deux vices d'organisation : la présidence du préfet est le deuxième tandis que le premier réside dans le fait que « les conseillers de préfecture [soient] des juges, et [qu'] ils ne sont [cependant] pas indépendants »[683]. De tout cela, il conclut que « la dépendance des Conseils de préfecture se montre ici dans tout son jour »[684]. En effet, comment, ainsi que nous le disions plus haut, ne pas imaginer que le préfet, de par stature et sa position de chef de l'administration qui présente et fait révoquer les conseillers de préfecture, ne puisse pas influer sur le cours de leurs décisions[685] ?

---

[680] « La présence, en qualité de juge, du préfet au Conseil de préfecture, et la prépondérance dont il est investi, constituent l'administration juge et partie dans sa propre cause: grave et dangereux inconvénient qu'il aurait fallu éviter, et qui fera peut être, tôt ou tard, renvoyer aux tribunaux ordinaires une portion des attributions que l'administration s'est réservées. Il faut bien se rappeler, en effet, que le préfet, seul agent chargé de l'action locale de la puissance exécutive, est continuellement entraîné à sacrifier l'intérêt privé à ce qu'il croit être l'intérêt général: d'où il est facile de voir qu'investi non-seulement de cette prépondérance que lui donne la loi, mais encore de l'autorité morale dont l'entourent les fonctions qu'il exerce, il apporte et cherche nécéssairement à faire prévaloir, dans le jugement des contestations administratives auquel il participe, l'esprit, les habitudes de l'administration active, et que son influence tend nécéssairement à détruire le plus grand bienfait de la loi, c'est à dire la séparation de ces deux choses: administrer, juger ». MACAREL, op. cit.

[681] Bilan de Macarel en 1828 sur les Conseils de préfecture : MACAREL tome 1, p. 47-48.
« Le gouvernement ne paraît pas avoir mis assez de sollicitude à maintenir cette institution dans l'esprit qui l'a fait naître, et à lui donner les améliorations que l'expérience semble avoir indiquées.
En soi l'institution est bonne, c'est une heureuse et salutaire création; elle n'existait pas dans l'ancienne organisation politique de la France ni dans celle qui lui a succédé. Il parait même qu'elle n'a d'analogue dans aucun autre état du monde civilisé. (...) une institution aussi utile, qui n'a vraiment été qu'ébauchée, et dont l'expérience de vingt-huit années a justifié les avantages et manifesté les défauts ».

[682] RENVOI au paragraphe sur l'indépendance des conseillers.

[683] MACAREL, op. cit., Tome 1, p.54 et suiv.

[684] MACAREL, op. cit., Tome 1, p. 55.

[685] MACAREL, op. cit., p. 55 et s. : « Il n'est pas besoin d'une grande perspicacité pour découvrir que le préfet, chef de l'administration départementale, qui ordonne et dispose, qui est le représentant local, et, si nous pouvons dire ainsi, l'oeil du gouvernement, qui communique directement avec les ministres, qui, par son caractère public et la nature de ses fonctions, possède nécéssairement leur confiance, et en est cru dans ses rapports, doit, comme président du Conseil de préfecture, exercer une immense influence sur tous ses autres membres ! On craint de lui déplaire; on recherche sa bienveillance. L'un veut conserver sa place, l'autre aspire à quelque avancement. dans

§ 2. LA PREPONDERANCE DE LA VOIX DU PREFET EN CAS DE PARTAGE.

Il ne faut en effet pas oublier que, en plus d'être président du Conseil de préfecture, le préfet y a voix prépondérante en cas de partage ainsi que le prévoit également l'article 5 de la loi du 28 pluviôse an VIII. Qui plus est, si le préfet est remplacé dans ses fonctions de président du Conseil de préfecture, son remplaçant bénéficie de la même voix prépondérante, ainsi qu'en dispose l'article 5 de l'arrêté du 19 fructidor an IX (6 septembre 1801)[686].

Si le quorum de membres du Conseil nécessaire pour délibérer régulièrement n'est pas atteint ou que le partage persiste, le même arrêté prévoit d'appeler un membre du Conseil général de département (lequel ne doit pas appartenir au corps judiciaire), pour mettre fin à cette situation[687].

§ 3. LES ATTRIBUTIONS ULTERIEURES DU PREFET.

Le président du Conseil de préfecture va voir ses fonctions s'étoffer au fil des années. Ainsi, au sein de ce Conseil, il va avoir également pour rôle d'assurer « la direction des services du Conseil, ainsi que le maintien de la discipline intérieure »[688].

Chef du personnel, il donne son avis quant à la personne qui devrait assumer le rôle de commissaire du gouvernement et il s'occupe de la « notation » des conseillers ainsi que du personnel du greffe. De plus, le décret de 1928 rajoutera au titre de ses compétences, l'établissement d'une liste d'experts aptes à être entendus par le Conseil[689]. En outre, « il communique directement avec le ministre de l'Intérieur, les présidents des autres Conseils de préfecture et les chefs des diverses juridictions sur toutes les questions se rattachant aux attributions juridictionnelles du Conseil de préfecture ».

---

la bouche du préfet, résonnent toujours ces mots imposant de droits de l'administration et d'intérêt public; son opinion entraîne bientôt celle de deux membres au moins, sur trois ou quatre, et alors il y a décision. Si le nombre de ses collégues est de cinq, et qu'il ait attiré au moins deux voix à lui, le partage est établi, et sa voix prépondérante fait encore la décision. il juge ainsi entre l'administration, qui est lui-même, et des particuliers presque sans défense. Il est, en propres termes, juge et partie ».

[686] « Article 5 : Si le préfet est absent du chef lieu ou du département, celui qui le remplacera aura, dans tous les cas, la voix prépondérante comme le préfet lui-même ». Malgré les termes quelque peu équivoques de cet arrêté, il ne semble pas qu'il faille limiter ce « transfert de voix prépondérante » au seul cas où le préfet est bel et bien absent du chef-lieu du département. Cette règle doit valoir quelque soit les causes de son absence du Conseil de préfecture. De même, il semble que de tout ce que l'on ait vu précdemment, il faille déduire que le préfet a tout loisir de s'absenter et que le fait qu'il soit encore bien présent dans le ressort géographique du chef-lieu, ne l'oblige pas à présider le Conseil de préfecture !

[687] Arrêté du 19 fructidor an IX (6 septembre 1801) : « Article 2 : En cas de partage ou d'insuffisance du nombre des membres du conseil, ils seront remplacés de la manière suivante :
Article 3 : Les membres restant au Conseil de préfecture désigneront, à la pluralité des voix, un des membres du Conseil général de département, qui siegera avec ceux du Conseil de préfecture, soit qu'il faille compléter le nombre nécéssaire pour délibérer, ou vider un partage. Le choix ne pourra jamais tomber sur les membres des tribunaux qui font partie des Conseils généraux de département ».

[688] DURNERIN, MARIZIS et FONT REAULX, *Les Conseils de préfecture, organisation et compétence*, p. 36.

[689] Décret du 23 février 1928, art. 1er.

Comme nous aurons l'occasion de le voir, chaque année, le président adresse au Ministre de l'Intérieur un rapport accompagné d'une statistique sur le fonctionnement du Conseil. Cette mission, réitérée par le décret de 1928[690], est une pratique que l'on rencontre fréquemment dans le département de la Meurthe. Seules les statistiques semblent faire parfois défaut.

SECTION 2. L'ABSENCE DU PREFET-PRESIDENT DU CONSEIL DE PREFECTURE DE LA MEURTHE…

L'absence du préfet ne doit pas laisser l'administration et l'activité du Conseil de préfecture en souffrance. Il faut donc qu'un remplaçant assume ce rôle le temps nécessaire. Si, dans les premiers temps de l'institution, c'est très souvent un des conseillers de préfecture (et notamment le doyen de ce Conseil) qui est désigné, pour effectuer l'intérim du préfet, ce sont, progressivement les secrétaires généraux qui assureront cette fonction[691], avant qu'en 1865, une loi ne vienne prescrire l'institution d'un vice-président du Conseil de préfecture.

Etant donné que ce qui nous intéresse au premier chef concerne la fonction de président du Conseil de préfecture, nous sommes amenés à nous demander dans quelle mesure ces différents remplaçants du préfet se sont acquittés de ce rôle, dans le département de la Meurthe.

§ 1. LE DOYEN DES CONSEILLERS DE PREFECTURE.

Comme nous le reverrons[692], il arrive que des conseillers de préfecture soient désignés pour pallier l'absence du préfet de la Meurthe, ce qui les conduit à assurer l'intérim de la préfecture. Les situations dans lesquelles ces conseillers sont dés lors amenés à présider le Conseil de préfecture nous intéressent donc fortement.

Il faut noter que c'est une loi du 27 pluviôse an X, qui prévoit que « le plus ancien des membres du Conseil remplace le préfet en cas de décès »[693]. Puis, la tradition s'instaure de choisir « le premier conseiller dans l'ordre du tableau » pour suppléer le président « en cas d'absence ou d'empêchement »[694]. C'est ensuite un décret pris en début d'année qui désigne le conseiller, chargé de cette mission. Il n'est donc plus possible, dès lors, d'en changer le bénéficiaire au gré du préfet ou des disponibilités de chacun[695]. Ce décret prévoit

[690] Décret du 23 février 1928, art. 6.
[691] Du moins tant qu'ils existent puisqu'ils sont tour à tour rétablis puis supprimés.
[692] Cf partie sur les attributions administratives des conseillers..
[693] Il s'agit, plus exactement, d'un arrêté. DUVERGIER, op. cit., Tome 13, p. 73.
[694] DURNERIN, MARIZIS et FONT REAULX, *Les Conseils de préfecture, organisation et compétence*, p. 36
[695] « Chaque année, un décret désigne, pour chaque département, celui de la Seine excepté, un conseiller de préfecture qui doit présider le conseil en cas d'absence ou d'empêchement du préfet. Par cette disposition, les préfets ont été maintenus en possession du droit de présider les Conseils, malgré les critiques auxquelles cette

expressément que ce membre du Conseil de préfecture assurera alors, comme l'aurait fait le préfet, la présidence dudit Conseil.

§ 2. LE SECRETAIRE GENERAL DE LA PREFECTURE DE LA MEURTHE.

Il faut noter que les secrétaires généraux ont parfois été supprimés et leurs fonctions confiées alors à des conseillers de préfecture.

Il nous faut également observer que de nombreux conseillers de préfecture aspirent à devenir secrétaire général, ce qui constitue une certaine promotion professionnelle.

De même, certains conseillers de préfecture de la Meurthe désiraient bien plutôt être nommés secrétaire général ou sous-préfet mais ont dû finalement se contenter du Conseil de préfecture[696].

A) Le secrétaire général et le Conseil de préfecture.

D'après l'article 7 de la loi du 28 pluviôse an VIII, le rôle du secrétaire général de préfecture consiste en la garde des papiers, ainsi qu'à signer les expéditions.

1. Une existence chaotique.

Les secrétaires généraux ont souvent été supprimés puis rétablis[697]. « La suppression [s'opère] d'ailleurs régulièrement à l'avantage du plus ancien des conseillers de préfecture. Si tel conseiller [remplace] déjà le préfet, par délégation spéciale, les fonctions de secrétaire général étaient exercées par le conseiller le plus ancien, après lui, dans l'ordre de préséance »[698].

- Vers la suppression totale des secrétaires généraux.

Les secrétaires généraux sont supprimés (excepté celui de la Seine) le 17 avril 1817 - semble-t-il, par souci d'économie- et rétablis le 1er août 1829[699]. Leur existence se voit à nouveau contrariée par l'ordonnance du 1er mai 1832 qui, en exécution de la loi de finances du 21 avril 1832, les supprime encore, ne les laissant subsister que dans six[700] départements.

---

prérogative a donné prise dés l'origine, mais il faut dire que ces fonctionnaires n'en usent presque jamais. Le préfet préside sans aucune distinction des affaires.. ».

[696] Ainsi, par exemple, Gabriel D'Armont. Voir supra.

[697] Il semble d'ailleurs, selon P.H. Rix, que parmi les fonctionnaires ce soient eux qui aient le plus subi ce genre de mutations.

[698] MEYER, op. cit., p.16.

[699] Meyer évoque la date du 2 septembre 1827 à propos du rétablissement du secrétaire général du Bas-Rhin. Selon lui, ces secrétaires généraux « peuvent [alors] être chargés de l'arrondissement du chef-lieu de préfecture », MEYER, op. cit., p. 12 à 15.

[700] Selon MEYER, op. cit., p. 12 à 15, les secrétaires généraux subsistent non pas dans six mais « dans les sept départements les plus importants ».

Le 1er décembre 1848, ils sont à nouveau supprimés, la Seine, les Préfets de police et le Rhône exceptés.

- Vers un rétablissement total des secrétaires généraux.

A compter de 1853, des rétablissements partiels de secrétaires généraux sont décidés, avant que la loi de 1865 ne les rétablisse tous. Ainsi, procède-t-on par paliers, en commençant par rétablir les secrétaires généraux dans les préfectures qui sont susceptibles d'en avoir le plus besoin, à savoir, les huit préfectures de première classe. Puis, progressivement, cette mesure se propage vers les préfectures de seconde classe. La loi du 21 juin 1865 rend à chaque préfecture son secrétaire général. Cependant, ce dernier a vu ses missions évoluées. Ainsi, de second du préfet, ce secrétaire devient, de par les diverses dispositions de 1862 et 1865, le commissaire de gouvernement du Conseil de préfecture.

- La suppléance du secrétaire général.

Lorsque le secrétaire général est purement et simplement supprimé, il faut songer à pourvoir à cette carence. En 1817, c'est alors le doyen des conseillers de préfecture, « et, à son défaut, le plus ancien après lui, [qui est] chargé (…) de signer les expéditions et de veiller aux archives de la préfecture; il [doit] de même tenir la main à ce que les registres des arrêtés et décisions du Préfet et des délibérations du Conseil de préfecture soient constamment à jour et que les actes, que ces registres contiennent, soient signés à mesure qu'ils y [sont] inscrits »[701]. En 1832, la relève est assurée, nous dit Meyer en parlant du Bas-Rhin, « par un conseiller de préfecture désigné par le ministre »[702], mais rien, apparemment, n'oblige ce dernier, à nommer le membre du Conseil le plus ancien. Il nous est donc possible de supposer que la nomination peut se porter sur le conseiller de son choix[703].

2) Le secrétaire général, président par délégation du Conseil de préfecture[704].

Lorsque le préfet, président de droit du Conseil de préfecture, s'absente, il faut le remplacer. Si nous avons eu l'occasion de voir que de nombreux conseillers de préfecture (et notamment le doyen de ce Conseil) ont souvent été nommés préfet par intérim, il ne faut pas non plus négliger le rôle des secrétaires généraux.

En effet, le secrétaire général d'une préfecture est souvent appelé à remplacer le préfet en cas d'absence de celui-ci et donc à présider en ses lieu et place les divers conseils

[701] MEYER, *op. cit.*, p. 12 à 15. Meyer, op. cit., p. 33 rapporte que le doyen du Conseil de préfecture de Strasbourg doit remplacer le Secrétaire Général suite à sa suppression en 1817. De ce fait, et donc « ses collègues ne peuvent pas beaucoup compter (sur son assistance), puisque (…) [en outre et] indépendamment (…) il doit veiller à la bonne tenue des archives, et à ce que les registres des arrêtés que [le préfet prend], ainsi que les délibérations du Conseil soient constamment à jour, à ce que les actes que ces registres contiennent soient signés à mesure qu'ils y seront inscrits ». Cela nous donne donc, au surplus, une indication des missions que le doyen du Conseil se voient assignées.

[702] MEYER (O.), *Le Conseil de préfecture du Bas Rhin*, pages 12 à 15.

[703] « Un conseiller de préfecture fut chargé de remplir les fonctions de secrétaire général, moyennant une indemnité égale au quart de son traitement », Bulletin des lois, sous la loi du 21 juin 1865, p. 274.

[704] Cas dans lesquels les secrétaires généraux peuvent présider le Conseil de préfecture à la place du préfet. Lettre du Ministre de l'Intérieur aux Préfets en date du 18 octobre 1822. A. D.M.M. 2M7.Cf annexes.

administratifs dont ce magistrat a ordinairement la présidence[705]. Or, un arrêté du 29 floréal an X du ministre de l'Intérieur (alors Chaptal) décide qu'en « aucun cas, la présidence du Conseil de préfecture ne peut être déléguée aux secrétaires généraux de préfecture ».

Des contestations se sont donc élevées, auxquelles vient mettre un terme une circulaire ministérielle en date du 18 octobre 1822[706]. Suivant celle-ci, le ministre de l'Intérieur de Peyronnet, après avoir consulté le Comité de l'Intérieur du Conseil d'Etat, établit une distinction entre des délégations dites spéciales (par lesquelles le préfet confie une mission bien précise au secrétaire général) et la « délégation générale par laquelle le préfet charge le secrétaire général de le remplacer, pendant son absence, dans toute la plénitude de ses fonctions ». Une deuxième distinction est établie entre les divers conseils administratifs existant et le Conseil de préfecture est ainsi classé comme ayant « un caractère mixte » et « une existence indépendante ».

Le ministre en conclut alors que, s'il est concevable que le secrétaire général, devenu préfet par intérim du fait d'une délégation générale, en vienne donc à présider le Conseil de préfecture ; ce même cas de figure ne peut se retrouver si le préfet n'a confié à ce fonctionnaire qu'une délégation spéciale.

C'est la loi de 1865 qui décide qu'un poste de secrétaire général est créé dans chaque département pour libérer de ses fonctions le conseiller qui en occupait fréquemment le poste. Mais le secrétaire général continue, pour sa part, à remplir les fonctions de commissaire du gouvernement.

B) A partir de 1862, le secrétaire général assume le rôle de commissaire du Gouvernement.

Dès le mois de mars 1862, il est décidé par un décret en date du 28 mars, d'instituer une sorte de ministère public auprès des Conseils de préfecture. Se pose dès lors la question de savoir qui va assumer la fonction de commissaire du gouvernement. Dans tous les départements ayant un secrétaire général, c'est ce dernier qui est en charge de ces nouvelles attributions. Cependant, soixante et un départements sont dépourvus de secrétaire général. Dans ce dernier cas, c'est un conseiller de préfecture qui devient commissaire du gouvernement auprès de son Conseil. Comment alors pourvoir à cette défection d'un juge du Conseil de préfecture. Huit mois plus tard, le décret du 30 décembre 1862 réaffirme que le secrétaire général est chargé de remplir le rôle de commissaire du gouvernement dans les séances publiques du Conseil de préfecture. Cependant, selon M. Jean-Jacques Clère, cette disposition n'est pas d'un grand intérêt car « les conclusions que [ce commissaire du Gouvernement] prononce (…) se bornent à reprendre les prétentions des parties qu'avait déjà résumées le rapporteur »[707].

[705] L'origine de ce remplacement est tout à fait « légale » puisqu'elle vient de l'arrêté du 17 ventôse an VIII (8 mars 1800) qui dispose dans son article 6 qu' « en cas d'absence [du préfet], le secrétaire général de préfecture correspondra avec le préfet et le représentera dans les cas urgents ». Un peu plus loin, l'article ç prévoit que « le traitement des secrétaires de préfecture sera du tiers de celui des préfets ; néanmoins, il ne pourra être moindre que trois mille francs, ni plus fort que six mille francs ». DUVERGIER, op. cit., Tome 12, p. 132.
[706] A.D.M.M. 2 M 7.
[707] CLERE , *Le Conseil de préfecture de la Haute Marne,* Les cahiers haut-marnais, 1975, op. cit.

La loi 21 juin 1865 rend à chaque préfecture son secrétaire général et affirme qu'il assume dorénavant les fonctions de commissaire du gouvernement du Conseil de préfecture. Ainsi, cette loi, dans son article 5, confirme le décret précédent et dispose qu'« il y a, dans chaque préfecture, un secrétaire général titulaire. Il remplit les fonctions de commissaire du gouvernement. Il donne ses conclusions dans les affaires contentieuses. Les auditeurs au Conseil d'Etat attachés à une préfecture peuvent y être chargés des fonctions du ministère public ».

C'est finalement une fois encore la loi du 21 juin 1865 qui clarifie la situation. En effet, la loi, si elle rétablit totalement les secrétaires généraux, stipule par ailleurs qu'un vice-président du Conseil de préfecture est maintenant désigné par l'Empereur et choisi parmi les membres de ce Conseil. Or, c'est désormais à lui et lui seul qu'incombe la tâche de remplacer le préfet en cas d'absence.

§ 3. L'INSTITUTION DU VICE-PRESIDENT DU CONSEIL DE PREFECTURE DE LA MEURTHE.

Jusqu'en 1865, ce sont des conseillers de préfecture et surtout le doyen puis les secrétaires généraux qui remplacent les préfets en cas d'absence[708]. Par conséquent, le préfet étant président de droit du Conseil de préfecture, en son absence le secrétaire général de la Meurthe joue ce rôle.

S'il est vrai que souvent des conseillers de préfecture ont également assumé les activités de secrétaire général (par cumul des deux attributions), le choix d'un conseiller pour ces fonctions reste facultatif.

Pour remédier aux absences du préfet, la loi du 21 juin 1865 prévoit la nomination par décret d'un vice-président du Conseil de préfecture. Celui-ci est choisi parmi les conseillers de préfecture et nommé pour un an. Il faut noter -car cela a fait l'objet de discussions au moment de l'adoption de cette loi-, que cette nomination ne contredit en rien la présidence du Conseil de préfecture par le préfet du département. Cependant, pour certains auteurs, le vice-président, « préside en fait le Conseil, car le préfet, surchargé de fonctions administratives, ne [préside] plus depuis longtemps; mais il demeure président en droit malgré une opposition assez vive au Corps législatif dont Emile Ollivier [a] pris la tête. Le gouvernement s'opposera à la création d'un corps de présidents par crainte, disait-il, de conflits avec le préfet »[709]. Si, dans les faits, le préfet préside peu les réunions du Conseil et que cette institution d'un vice-président le conforte dans cette pratique, il est alors possible d'affirmer, avec Durnerin, Marizis et Font-Réaulx que la loi de 1865 a eu pour conséquence « [d'éloigner] davantage le Conseil de préfecture de l'administration active, [car le] vice-président, (…), d'après

[708] A. D.M.M. 2M7.Cf annexes
[709] DURNERIN, op. cit., p. 19-20.

l'intention des auteurs de la loi devait remplacer pratiquement le Préfet à la présidence du Conseil de préfecture »[710].

Depuis 1865, existe donc l'obligation légale de désigner, parmi les conseillers eux-mêmes, un vice-président pour chaque Conseil de préfecture (celui de la Seine exceptée).

Cette nomination se fait conformément à la procédure décrite par l'article 4 de la loi du 21 juin 1865[711]. Ainsi, chaque année, un conseiller de préfecture doit être désigné pour devenir vice-président de ce conseil. En règle générale, le ministre informe le préfet que ce choix va avoir lieu et lui demande son avis sur le meilleur candidat (A). En réalité, sauf si le vice-président est devenu trop âgé, le préfet propose de le reconduire dans ses fonctions. Si, toutefois, le préfet ne désire pas laisser le même vice-président en place, il doit alors proposer au ministre de l'Intérieur « celui des autres membres du Conseil qui en raison de sa valeur personnelle et de son expérience des affaires, [lui] semblerait plus apte à remplir les fonctions dont il s'agit »[712]**.** Le conseiller qui assumera ainsi les fonctions de vice-président doit donc réunir certaines qualités qui font de lui, dans sa profession, le plus apte parmi ses collègues (B).

A) Les qualités d'un vice-président.

1. Un choix fondé sur la valeur personnelle du candidat.

Le ministre insiste sur l'importance de ce choix et précise quelles qualités requièrent ces fonctions. Ainsi écrit-il aux préfets dans sa circulaire du 12 décembre 1865, que le conseiller choisi doit être « un magistrat offrant à l'administration comme aux justiciables des garanties sérieuses de savoir et d'impartialité ». « Il est indispensable que ce fonctionnaire joigne à la connaissance du droit, l'intelligence rapide des affaires contentieuses », « qu'il ait assez de décision, assez de fermeté pour maintenir dans les limites de la discussion permises les questions délicates qui sont portées devant les Conseils de préfecture principalement en matière d'élections ». Et le ministre de conclure : « C'est vous dire, Monsieur le préfet, que pour la désignation du vice-président, vous avez avant tout à vous préoccuper de la valeur personnelle des candidats. L'âge, l'ancienneté des services, la position acquise ne devront être des motifs de préférence qu'à mérite égal, ou du moins lorsque ces conditions d'expérience et d'autorité se trouverons réunies à un jugement sûr, à des habitudes laborieuses et à une capacité reconnue »[713].

---

[710] DE FONT-REAULX (Pierre), DURNERIN (René), MARIZIS (Jacques), *Les Conseils de préfecture*, p.19-20. Notons cependant encore et toujours une exception parisienne : « Pour le département de la Seine, la réforme du Conseil de préfecture avait été plus complète. Le décret du 17 mars 1863 l'avait séparé de l'administration active, en donnant à ce Conseil, divisé en deux sections, un président et deux présidents de section, chargés d'assurer la présidence des audiences, et des commissaires du gouvernement spéciaux ».

[711] Loi 21 juin 1865, article 4 : « Chaque année, un décret de l'Empereur désigne, pour chaque département, celui de la Seine excepté, un conseiller de préfecture qui devra présider le conseil en cas d'absence ou d'empêchement du préfet ».

[712] Lettre du 22 décembre 1874 du ministre de l'Intérieur au préfet. A.D.M.M. 2M7.

[713] Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets, du 12 décembre 1865. A.D.M.M. 2M7.

On en déduit ainsi que le critère prédominant est la valeur personnelle du conseiller, les autres critères intervenant à titre secondaire ou pour départager les ex-æquo au titre de la valeur personnelle.

2. Les trois rôles du vice-président.

- il préside le Conseil en cas d'absence ou d'empêchement du préfet.
- il dirige les débats publics et les délibérations dans la chambre du conseil en l'absence du préfet
- il assure la surveillance du greffe. Ainsi, la rédaction des arrêtés est-elle soumise à son examen.

A ce stade de notre étude, nous nous permettons de formuler deux remarques. La première est que le vice-président n'a d'autre vocation que de suppléer l'absence du préfet au Conseil de préfecture. Et à ce titre, il le remplace alors à la présidence du Conseil quand le préfet s'absente. Cependant force est de constater qu'avant cette loi, celui qui assurait les fonctions de préfet par intérim quand ce dernier s'absentait, devait, outre cette fonction, en assumer encore bien d'autres, sans doute plus importantes, comme celles d'administration active. Or, qui donc assume à présent l'intérim du préfet dans ces matières ?

En second lieu, si le doyen du Conseil de préfecture a souvent été appelé à assurer l'intérim du préfet, il ne semble pas que la vice-présidence doive obligatoirement être confiée de préférence au doyen du Conseil de préfecture. Est-ce fortuit ou la raison réside-t-elle dans la volonté de lutter contre « la décrépitude » du Conseil ?

B) Une illustration : Boidin, vice-président du Conseil de préfecture de la Meurthe.

Boidin est nommé vice-président du Conseil de préfecture en 1867. Il assume toujours ces fonctions après la guerre de 1870 et devient donc vice-président du Conseil de Meurthe-et-Moselle.

1. Gondrecourt, vice-président politiquement incorrect.

Il apparaît que le préfet de la Meurthe est systématiquement consulté quant au choix d'un vice-président du Conseil de préfecture de la Meurthe. Ainsi, en va-t-il des années 1867 et au-delà du terme de notre étude, jusqu'en 1878 (date à laquelle le titulaire de ces fonctions est encore Eugène Boidin)[714].

Ainsi, apprend-t-on que pour le choix du vice-président de 1867, le préfet déconseille au ministre de prendre un certain Gondrecourt pour des raisons politiques. Il lui suggère alors le nom de Boidin.

Si le nom de Gondrecourt nous est familier c'est parce qu'un conseiller de préfecture portant ce nom a travaillé à Nancy à compter de l'année 1823. Or, il faut se souvenir que ce

[714] Ainsi, par exemple, la nomination du vice président pour 1870 s'est faite sur la proposition du ministre à l'Empereur en date du 22 décembre 1869.

conseiller a quitté cette institution contentieuse en 1830 à l'âge de 51 ans. Ce document suscite donc légitimement quelque étonnement. Soit ce même Charles Gondrecourt demande à être réintégré au sein de ce conseil en 1866 (c'est ce qui semble d'ailleurs le plus probable aux termes mêmes de la lettre[715], mais il faut noter que ce monsieur a alors 88 ans) soit c'est un homonyme (voire un parent) qui souhaite son intégration au sein du conseil. Quoiqu'il en soit, et à cette occasion, le préfet demande que cette réintégration n'ait pas lieue et que, si tel est tout de même le cas, qu'il ne soit pas nommé vice-président dudit Conseil.

En septembre 1866[716], le préfet de la Meurthe s'adresse donc au ministre de l'Intérieur afin de lui manifester sa préférence quant au choix du vice-président du Conseil de préfecture de la Meurthe pour l'année 1867. Si le doute d'un éventuel recrutement politisé au sein de ce conseil était encore permis, cette lettre vient mettre un terme à tous ces doutes. En effet, par la présente, le préfet de la Meurthe rejette un éventuel candidat au Conseil de préfecture de la Meurthe comme possible vice-président, et ce, pour des motifs politiques (certes peu développés). Ainsi, Podevin écrit-il :

« *Monsieur le ministre de l'Intérieur,*

M. Le Comte de Gondrecourt, conseiller de préfecture de la Meurthe, sur le compte duquel V.Ex me fait l'honneur de me demander des renseignements par sa dépêche du 6 de ce mois appartient à une famille parfaitement honorable du département de la Meurthe et la plupart de ses membres habitent Nancy. Les opinions qu'ils professent sont loin d'être sympathiques au gouvernement de l'Empereur : il est de notoriété publique ici que l'opinion légitimiste, cléricale n'a pas de plus chaleureux partisans.

J'ai reçu il y a six semaines environ la visite de M. de Gondrecourt qui venait me faire part de son désir d'arriver au Conseil de préfecture de Nancy et j'ai pu constater sur ses propres confidences que ses relations de famille et ses amitiés se trouvent ici à peu prés exclusivement dans les personnes de cette opinion.

On m'a dit du bien de M. de Gondrecourt, il est dit-on laborieux et cherche à se rendre utile, mais à mon avis, la plus malheureuse collocation pour lui serait Nancy où il éprouverait affreusement de la peine à se soustraire à toutes ces influences. Je n'hésite donc pas à déclarer qu'au point de vue politique sa nomination à Nancy me parait présenter de sérieux inconvénients.

Dans tous les cas M. le ministre je regretterais de lui voir donner la vice-présidence du Conseil de préfecture [plutôt qu'] *à M. Boidin que son ancienneté recommande, mais que recommande encore davantage la netteté de son attitude et son loyal dévouement* ».

L'avis du préfet est suivi. Gondrecourt n'obtiendra pas de place au sein du Conseil de préfecture ni, donc, la vice-présidence de cette même formation.

[715] En effet le préfet débute sa lettre en présentant Gondrecourt comme conseiller de préfecture de la Meurthe. Or, il n'y a plus de conseiller de ce nom depuis 1830 : on peut donc supposer, qu'un peu à la manière d'un ministre ou d'un président de la République, son titre lui ait été conservé (peut-être n'a-t-il d'ailleurs pas occupé d'autres fonctions entre temps ?). Puis, ce qui confirme cette impression c'est la suite de la missive qui parle du souhait de ce monsieur d'entrer au Conseil de préfecture de la Meurthe, ce qui prouve bien qu'il n'y appartient pas ou plus.

[716] lettre du 8 septembre 1866. A. N.

2. Mamelle, trop âgé pour être vice-président.

Avant de proposer Boidin, le préfet avait souhaité voir nommer Mamelle, déjà vice-président en 1866. Celui-ci a cependant été écarté en raison de son âge, jugé trop avancé.

Il faut remarquer la tournure des lettres du ministre. Il commence par envisager le choix du maintien de l'actuel vice-président, preuve que celui-ci poursuit ses fonctions jusqu'à ce qu'une raison bien légitime vienne l'en empêcher. C'est seulement dans le cas, peu courant, où le préfet de la Meurthe désirerait procéder à une modification de poste que le ministre lui demande la désignation d'un nouveau conseiller, lequel se doit d'être « capable et dévoué » avec « une autorité personnelle suffisante et l'expérience des affaires »[717]. Tels sont donc les critères de choix d'un bon vice-président de Conseil de préfecture.

3. Boidin, « âme du Conseil de préfecture de Nancy ».

Quand Boidin est pressenti pour ce poste, il compte déjà seize années de services. Il « a sur ses deux collègues, l'avantage que donnent l'âge et l'expérience. Il a plus de fermeté, plus de maturité. Entièrement dévoué au gouvernement de l'Empereur, il inspire à l'administration envers laquelle il s'est constamment montré plein de déférence, une confiance absolue » et le préfet de conclure qu'il « serai[t] très heureux pour [son] compte si Votre E. veut bien accueillir favorablement [sa] proposition »[718].

C'est donc Boidin qui devient vice-président du Conseil de préfecture de la Meurthe en 1867 et ce, jusqu'à la fin de ce Conseil….

Chaque année suivante, en 1868, 1869 et 1870, pour désigner celui qui exerce les fonctions de vice-président, le préfet propose de laisser en place Boidin qui s'acquitte de sa tâche « avec autant d'intelligence que de dévouement » et ses avis sont suivis.

A chacune de ces nouvelles nominations, le préfet est consulté et choisit de maintenir Boidin dans ces attributions. Tant et si bien, que d'une année sur l'autre, le préfet se contente de reprendre la même lettre préconisant le maintien en poste de ce vice-président et il n'y modifie que la date et le nombre d'années déjà accomplies à cette tâche. Pour sa part, le ministre fait de même et lui fait parvenir des avis de nomination où seules les dates sont raturées et corrigées en marge.

Il faut, pour conclure, laisser la parole au préfet lui-même qui écrivait en novembre 1871, au sujet de Boidin qu'il est « un excellent président du Conseil de préfecture connaissant à fond les affaires, les jugeant par le côté pratique plutôt que par la théorie. Il est l'âme du Conseil de préfecture de Nancy »[719].

4. Boidin, premier vice-président du Conseil de préfecture de Meurthe-et-Moselle.

Boidin reste vice-président de ce conseil après la formation du département de Meurthe-et-Moselle et est nommé ensuite chaque année sans discontinuer jusqu'en 1878[720].

---

[717] A.N.
[718] Lettre du préfet du 28 décembre 1866, A.D.M.M. 2M7
[719] Une fiche du 30 novembre 1871, A.D.M.M. 2M7.
[720] A.D.M.M. 2 M 7 : « Le Président de la République Française,

Les appréciations du préfet sont toujours parfaitement élogieuses. Ainsi en 1872, le préfet estime que « ce fonctionnaire inspire à l'administration la plus entière confiance; il connaît parfaitement les affaires et le droit administratif et il a une autorité personnelle incontestable »[721], « [il] s'acquitte avec exactitude de ses fonctions, dans lesquelles il apporte beaucoup de sagacité et une grande expérience des affaires. (…) pour les affaires administratives proprement dites (…) j'ai eu (…) l'occasion de donner à M. Boidin une mission délicate dont il s'est bien acquitté parce qu'il est très intelligent et très expérimenté »[722].

Ces mêmes éloges du préfet sont réitérés en 1874. Ainsi, à une interrogation du ministre qui lui demandait s'il « croyait devoir proposer le maintien du vice président actuel du Conseil de préfecture » du département de Meurthe et Moselle, le préfet répond par une dépêche télégraphique du 9 janvier 1874 que « M. Boidin qui occupe ce poste depuis 9 ans est un fonctionnaire très dévoué et qui avec sa connaissance approfondie du droit de la procédure, remplit ses fonctions avec un véritable talent. Nul n'est mieux que lui en situation de diriger l'instruction des affaires contentieuses qui rentrent dans la compétence du tribunal administratif. Moi même, j'ai pu déjà juger personnellement du mérite de M. Boidin et j'ai été très heureux de le trouver à mon arrivée à Nancy, pour m'initier à la connaissance des hommes et des affaires du département. Je ne puis dès lors que vous proposer, M. le Ministre, de vouloir bien maintenir à ce fonctionnaire le titre de vice-président du Conseil de préfecture pour l'année 1874 ».

On retrouve quasiment la même lettre du préfet au ministre de l'Intérieur le 24 décembre 1874 pour la nomination du vice président 1875.

En 1879, une circulaire du ministre de l'Intérieur demande au préfet s'il souhaite maintenir Boidin à la vice-présidence, et dans le cas contraire, de désigner « celui des autres membres du conseil qui vous paraîtra présenter les meilleures garanties sous le rapport de l'aptitude, de l'expérience des affaires et de l'impartialité ». Mais une fois encore, le préfet fait les louanges de Boidin dont il dit qu'il « s'est toujours acquitté des devoirs de sa charge avec intelligence et la plus grande impartialité. Son expérience consommée des affaires est très appréciée dans le département. Il jouit de la considération générale et il est désirable qu'il soit maintenu à la vice-présidence du Conseil de préfecture de Meurthe et Moselle ».

Douze années plus tard, ce sont toujours et encore des louanges et la proposition que Boidin reste vice-président du Conseil de préfecture de la Meurthe.

Vu l'article 4 de la Loi du 21 juin 1865, relative à l'organisation des Conseils de préfecture;
Sur la proposition du Ministre secrétaire d'Etat au département de l'Intérieur;
Décrète:
article 1er. Mr Boidin, conseiller de préfecture est désigné pour remplir pendant l'année 1872, les fonctions de vice-Président du Conseil de préfecture dans le département de Meurthe et Moselle » signé Thiers et Casimir Perier.
Actes de nomination du 18 janvier 1873, 10 fevrier 1874, 6 janv 1875, 6 janvier 1876, 16 janvier 1877, 6 mars 1878

[721] Lettre du préfet au ministre du 19 décembre 1867

[722] Lettre du préfet du 25 juin 1872, A.D.M.M., 2M7.

CHAPITRE 2. LE SECRETAIRE GREFFIER

SECTION 1. LA NECESSITE DE PALLIER L'ABSENCE DE SECRETATIAT-GREFFE :

Pendant très longtemps (de leur création en l'an VIII jusqu'en 1862), les Conseils de préfecture n'ont pas eu de greffe qui leur soit attaché. Cette situation présentait de graves inconvénients. En effet, c'est le secrétariat général de la préfecture qui recevait les requêtes des administrés et les gérait, décidant donc sous l'autorité du préfet, de ce qu'il devait advenir de ces plaintes. Les bureaux de la préfecture instruisaient les demandes et ce n'est qu'une fois ce travail accompli, qu'ils les déferaient pour jugement au Conseil de préfecture. Avant cela, ce Conseil n'avait aucune connaissance des affaires destinées à être introduites devant lui. Or, le préfet, de par sa fonction d'administrateur actif ou même de représentant de l'Etat, se trouve être la partie mise en cause dans ce genre de litiges administratifs. Comment, dès lors, considérer sereinement que la justice administrative puisse être rendue en toute impartialité quand un des litigants s'arroge le droit d'instruire les plaintes et de décider de leur devenir, avant, peut-être -et seulement s'il le juge opportun-, de les transmettre au Conseil de préfecture pour jugement ? Comment penser que cette justice reste impartiale quand, au surplus, ce Conseil se trouve être présidé par ce même préfet[723] ?

Ce sont ces inconvénients que Macarel dénonce dès 1828. Il ajoute que la création d'un greffe propre au Conseil de préfecture permettrait aux particuliers d'avoir un accès direct auprès de ce dernier. En effet, cette absence constitue pour lui « un vice d'organisation » desdits Conseils. Qui plus est, cette administration désastreuse des plaintes nuit non seulement à la bonne marche de la justice administrative mais, si l'on en croit cet auteur, elle nuit également à la réputation des Conseils de préfecture. Ainsi, le public, puisqu'il ignore cette procédure, en attribue les lenteurs aux Conseils et les en blâma alors que ces derniers n'en sont pas comptables. La faute en revient, en effet, exclusivement aux bureaux de la préfecture, par ailleurs occupés à de multiples autres tâches. L'établissement d'un greffe propre à nos Conseils permettrait ainsi de pallier ces deux inconvénients majeurs. Qui plus est, cela

[723] Macarel attribue les raisons de cette façon de procéder au fait que le préfet ait légalement été institué président de droit du Conseil de préfecture : « Le Conseil [de préfecture] (…) n'est instruit des litiges, que lorsqu'ils lui sont renvoyés par les bureaux. Cet ordre de choses est assez en harmonie avec la composition actuelle de ces tribunaux. Dés lors que le préfet est le président-né du Conseil de préfecture, cet administrateur est le centre auquel se rattachent toutes les relations des justiciables avec leurs juges ». Il faut cependant bien préciser qu'à aucun moment la loi ne prévoit cette « confiscation » des réclamations et ce monopole de l'instruction au profit des bureaux du préfet lui-même. En outre, l'auteur ne se prive pas de mettre en lumière un autre inconvénient majeur du dépôt des plaintes auprès du secrétariat général : c'est celui de la mauvaise foi du préfet ou de ses préposés. En effet, ces derniers, peu enclins à voir leurs décisions remises en cause, pourraient avoir recours à des manœuvres dilatoires, tentant ainsi de faire échapper ces réclamations contentieuses de la connaissance de leurs juges naturels ». MACAREL, op. cit., Tome 1, p. 64 et s.

permettrait d'aligner la procédure du Conseil de préfecture sur celle du Conseil d'Etat car ce dernier bénéficie déjà d'un secrétariat greffe qui lui est propre[724].

Notons, cependant, qu'il ressort de nos diverses lectures que, comme en de nombreuses autres matières, certains préfets ont devancé la loi et institué un greffe bien avant le décret de 1862.

SECTION 2. CONSECRATION LEGISLATIVE ET NAISSANCE DU SECRETARIAT-GREFFE DU CONSEIL DE PREFECTURE :

C'est le décret du 30 décembre 1862 qui institue auprès de chaque Conseil de préfecture, un secrétaire greffier nommé par le préfet et choisi parmi les employés de la préfecture. Le décret ne dit pas si cet employé est ainsi déchargé de ses anciennes fonctions pour se consacrer exclusivement à celles de greffier du Conseil de préfecture ou si ses diverses attributions s'ajoutent. La question nous semble cependant avoir quelque importance car elle pose celle de l'indépendance de ce greffier vis à vis des bureaux de la préfecture et du préfet lui-même. Certes, il ne peut s'agir que d'une indépendance relative mais l'éloignement physique de ce nouveau greffier par rapport au secrétariat général et aux autres bureaux et une présence constante au sein du Conseil de préfecture (même si l'on sait que ce dernier n'a pas de locaux indépendants) peut déjà constituer une certaine forme d'autonomie du personnage et donc de plus grande impartialité dans le traitement des réclamations qui lui sont désormais adressées.

Notons que c'est, en outre, à lui que revient le rôle de réunir l'ensemble des pièces de la procédure.

La loi de 1865 réaffirmera à son tour cette impérieuse nécessité de créer un secrétariat-greffe et d'instituer un secrétaire-greffier. Il est légitime de se demander pourquoi le législateur a cru bon de revenir sur une disposition déjà acquise de par le décret de 1862. Il faut se souvenir que la « légalité » de ce décret a été contestée. Dès lors, la reprise de ses dispositions par cette nouvelle loi était nécessaire. Mais, peut-être faut-il également en déduire que certains départements – à l'inverse de ceux qui s'étaient révélés quelque peu avant-gardistes- se montraient peu enclins à obtempérer ? Si nous n'avons aucun élément de réponse à cette question concernant les autres départements, nous pouvons affirmer que tel n'est pas le cas de la Meurthe puisque celui-ci s'est très tôt doté d'un « bureau, secrétariat et archives ».

[724] MACAREL, op. cit., Tome 1, p. 64 et s. Macarel décrit le travail du greffe du Conseil d'Etat : « Le greffe du comité du contentieux reçoit et enregistre les requêtes; le vice-président de ce comité et le secrétaire général du conseil, surveillent et activent l'instruction des affaires; et la distribution de la justice y est aussi prompte que possible ».

SECTION 3. LE CAS PARTICULIER DU CONSEIL DE PREFECTURE DE LA MEURTHE.

L'étude des registres de comptabilité de la préfecture de la Meurthe[725] fournit les renseignements concernant le bureau, secrétariat et archives du Conseil de préfecture de la Meurthe.

L'arrêté préfectoral du 3 janvier 1831 prévoit que le Conseil de préfecture a un « secrétariat-archives » qui se compose de trois personnes. Deux commis principaux (De Rambeau et Prud'homme) et un archiviste. Les deux commis principaux perçoivent respectivement jusqu'alors (preuve de leur existence antérieure) 900 et 700 F. L'archiviste touche pour sa part, 800 F[726]. L'arrêté en question accorde au premier et au dernier une augmentation de salaire de 100F[727]. Un mois plus tard, un arrêté du 2 février 1831 rapporte ces mesures mais laisse intacte l'organisation du secrétariat du Conseil de préfecture. Il faut noter que tous trois sont des employés de la préfecture et que leurs traitements annuels sont réglés sur l'abonnement du préfet. Il semble que 1840 ait vu une réduction d'effectif puisque l'arrêté du préfet Arnault en date du 31 décembre 1840 ne mentionne au bureau du Conseil de préfecture qu'un commis d'ordre de seconde classe, Prud'homme, lequel perçoit 900 F par an. Il nous faut remarquer que s'il s'agit du même personnage qu'en 1831, son traitement n'a guère varié en 9 ans, tandis que son titre semble, pour sa part, s'être quelque peu « écorné ». En 1847 (soit sept ans plus tard), suite à une augmentation de l'abonnement du préfet, le traitement du commis d'ordre de seconde classe obtient 100 F. d'augmentation annuelle. Son traitement est désormais de 1000 F[728].

En septembre 1854[729], le secrétariat du Conseil de préfecture comprend deux personnes, à savoir un employé et un Bureau dit de départ, lequel se compose, d'un seul commis, Thérel, chargé spécialement de l'expédition des dépêches, ancien huissier de cabinet auprès de ce même Conseil. Notons que, si les personnes restent, leurs attributions quant à elles, sont sujettes à nombre de variations et d'appellations différentes. Ainsi, Leroy, employé de seconde classe, expéditionnaire (payé 1000 F.) appartient au bureau du Conseil de préfecture jusqu'à la réorganisation de septembre 1854. Suite à celle-ci, sa situation s'améliore puisqu'il devient « chargé du bureau de ? générale sous la direction du chef de première division ». Ses appointements s'élèvent alors à 1200 F.

Cette composition varie encore au fil des années.

Après la loi de 1865 qui impose la création de véritables greffes auprès des Conseils de préfecture, on découvre la présence d'un greffier du Conseil de préfecture ayant rang de

[725] A.D.M.M. 3N260.
[726] Ce qui donne un total de 2200 F. pour ce bureau.
[727] C'est donc le moins payé (le commis principal Prud'homme) qui est le seul à ne beneficier d'aucune majoration.
[728] A.D.M.M., 3N260: En 1851, le Conseil de préfecture bénéficie alors de l'assistance de deux personnes : un employé de seconde classe (dénommé, semble-t-il, Leroy et rémunéré 1000 F.) et un huissier de cabinet, moins bien rétribué (Thérel, 900 F.).
[729] A.D.M.M. 3N260.

rédacteur ou de chef de bureau. Celui-ci gagne entre 1600 et 2400 F annuels. Ainsi, Hoffmann perçoit-il 1800 F puis 2000 F le 4 juillet 1867 (on l'appelle alors secrétaire greffier du Conseil de préfecture). En juillet 1869, il est greffier et gagne 2100 F. Son traitement est porté à 2200 F. le 14 mai 1872. Il est alors assimilé aux chefs de bureau de seconde classe. Cependant, il ne s'agit désormais plus du département de la Meurthe mais de la Meurthe-et-Moselle.

On peut remarquer que le bureau du Conseil de préfecture est celui qui emploie le moins de personnel (trois personnes en 1831 puis seulement un commis d'ordre de seconde classe à compter de 1840) et qui coûte le moins cher parmi l'ensemble des autres bureaux. Cela est d'autant plus compréhensible que le Conseil de préfecture a fonctionné très longtemps sans greffe.

Nous pouvons en conclure que, sans attendre la loi de 1865, il existe, du moins à compter des années 1830, un embryon de secrétariat prés du Conseil de préfecture de la Meurthe.

Ce registre de comptabilité générale du département, qui semblait au demeurant inintéressant à l'égard des conseillers de préfecture, nous apprend également que notre Conseil de préfecture a initié au moins un futur conseiller au métier auquel il aspirait[730]. En effet, en 1856, le doyen du Conseil de préfecture assure l'intérim du préfet. Il décide alors par un arrêté, de placer un jeune licencié en droit auprès du Conseil de préfecture. En effet, attaché depuis un arrêté d'octobre 1856, auprès de la préfecture de la Meurthe, le jeune Poirel y fait ses armes depuis huit mois. Prenant en compte son désir de devenir conseiller de préfecture –et donc « de l'initier aux travaux du contentieux »-, le préfet par intérim le place prés du Conseil de la Meurthe. Il précise, en outre, que cette participation ne lui ouvre droit à aucun émolument. Il nous faut préciser que si le Conseil de préfecture de la Meurthe compte un dénommé Poirel parmi ses membres, il ne s'agit pas du même personnage, le second se prénommant Jacques et non René Anatole. La carrière de ce dernier, après son stage au sein de notre département, ne nous est pas connue.

[730] « Le doyen du Conseil de préfecture faisant les fonctions de préfet par intérim » :
Cabinet- Personnel de la préfecture- M. Poirel, René, Anatole.
Nous, Préfet du département de la Meurthe,
Vu notre arrêté en date du 30 octobre 1856, qui attache à notre cabinet, M. Poirel, René, Anatole, licencié en droit. Considérant que depuis 8 mois M. René Poirel a pris part au service du cabinet ; que son désir étant d'arriver à un emploi de conseiller de préfecture, il importe de l'initier aux travaux du contentieux ;
Arrêtons:
Art 1er: M. Poirel, René Anatole, licencié en droit, attaché à notre cabinet sera placé prés du Conseil de préfecture. Il assistera aux séances de cette assemblée toutes les fois que MM. Les conseillers n'y verront pas d'inconvénient. Fait à Nancy le 1.07.1857 ».

CHAPITRE 3. LA CREATION TARDIVE D'UN COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT.

Il faut bien remarquer que si le ministère public ne faisait pas défaut devant le directoire de département (statuant sur les litiges d'ordre administratif), la grande loi de pluviôse an VIII n'a pas, pour sa part, cru bon de le conserver alors même que cette « institution [auprès des Conseils de préfecture, lorsqu'ils statuent en matière contentieuse], en [avait] été fréquemment demandée, surtout depuis qu'elle a été admise au Conseil d'Etat »[731].

Il faut attendre le décret du 30 décembre 1862 pour qu'un ministère public soit rétabli devant le Conseil de préfecture. C'est alors le secrétaire général[732] qui se voit confier les fonctions de commissaire du gouvernement. Il donne ses conclusions sur toutes les affaires. La loi du 21 juin 1865, dans son article 5, consacre législativement l'institution du ministère public représenté par un commissaire du gouvernement. Quelques années plus tard, Léon Aucoc explique encore que ce personnage a pour mission de « faire entendre une opinion désintéressée et demander l'exacte application de la loi »[733].

SECTION 1. UNE PROPOSITION ANCIENNE.

S'il n'est sans doute pas le seul auteur à avoir eu cette idée, il faut cependant remarquer que dès 1828, Macarel proposait d'instituer un Ministère public auprès des Conseils de préfecture. Bien plus, il avait déjà envisagé de confier ces fonctions au préfet, en lieu et place de celles qu'il occupait déjà comme président dudit Conseil. Il avait, au surplus, envisagé la faculté pour le préfet, au cas où il serait trop pris par ses fonctions d'administrateur actif, de déléguer la mission à l'un de ses subordonnés, à savoir le secrétaire général.

Macarel pense que « ce n'est pas de l'influence qu'il faut que le gouvernement conserve sur l'administration contentieuse, sur l'action des tribunaux administratifs; cette influence serait injurieuse pour les juges, et pourrait être dangereuse pour les parties. Le maintien de l'ordre public et la défense des intérêts communs exigent seulement que l'administration ait,

[731] BLOCK (Maurice), *Dictionnaire*, op. cit.
[732] A l'origine, l'article 7 de la loi du 28 pluviôse an VIII prévoit que le rôle du secrétaire général de préfecture est la garde des papiers et la signature des expéditions.
[733] Rapport de Léon Aucoc, séance du Sénat du 10 juin 1870.

contre les erreurs de ces tribunaux, des garanties suffisantes et durables. Il me semble donc qu'une loi pourrait compléter le système que j'ai exposé, en réduisant les fonctions du préfet, prés des tribunaux administratifs, à l'exercice du ministère public, qui ne parle jamais qu'au nom de la société qu'il représente, qui ne requiert que ce qu'il croit utile à son bonheur, et ne poursuit jamais que le redressement des actes qui ont troublé l'ordre social ! Le préfet coopérerait ainsi au jugement des contestations administratives, mais non plus, comme aujourd'hui, directement et par voie de délibération, ayant même en certains cas, voix prépondérante: ce qui laisse toujours supposer une influence qu'un administrateur délicat peut craindre d'exercer; mais par voie de conviction ou de persuasion: ce qui éloignerait aussi, des juges, tout soupçon de faiblesse et d'arbitraire ».

Macarel poursuit en se demandant si cette mesure « [n'] aurait (…) rien de dangereux pour l'action administrative » et il répond, comme l'on peut s'y attendre, par la négative. En effet, il explique que « ce n'est pas dans la participation du préfet aux jugements administratifs que doit être placée la garantie dont l'administration a besoin pour la libre rapidité de son action prés des tribunaux administratifs. C'est dans l'exécution provisoire des actes émanés d'elle et dans la défense subséquente de ses actes attaqués, que doit résider toute cette garantie. Notre système aurait d'ailleurs cet avantage, que le préfet, remplissant les fonctions de la partie publique, par lui ou son délégué, défendrait ses propres actes, dont il connaîtrait parfaitement les motifs, et sur la justice desquels l'exécution aurait déjà pu l'éclairer ».

Macarel anticipe une objection des partisans de la disposition instituant le préfet comme président du Conseil de préfecture. En effet, ces derniers pourraient tenter de faire valoir que cette nouvelle fonction obligerait le préfet à assister à toutes les séances du Conseil de préfecture (« puisque à la différence de la partie publique exerçant près des tribunaux ordinaires, sa surveillance devrait s'étendre jusque sur la plus petite contestation née des actes de l'administration »). Cela, bien évidemment, ne lui laissant plus suffisamment de temps pour ses fonctions de chef de l'administration préfectorale, il ne lui serait donc plus possible, -comme il en a le loisir en tant que président du Conseil de préfecture-, de choisir les séances auxquelles il souhaite assister ou, au contraire, de s'en abstenir pour vaquer à d'autres fonctions. Cependant, Macarel fait valoir que les observations et réquisitions du préfet sont importantes car, ainsi, « les juges administratifs pourraient être continuellement rappelés aux principes d'ordre et d'intérêt public, s'il était possible qu'ils les méconnussent ».

Pour concilier la présence du préfet comme ministère public et les lourdes tâches que sa fonction lui impose, Macarel propose une solution des plus simples: donner au préfet « un substitut dans la personne du secrétaire général de la préfecture (...) et à défaut du secrétaire général, la loi pourrait l'autoriser à se substituer tout autre fonctionnaire pris, par exemple, [parmi] les membres du Conseil général »[734].

[734] MACAREL, op. cit., Tome 1, p.60 à 63.

SECTION 2. UNE SOLUTION NOVATRICE.

§ 1. UN ROLE DEVOLU AU SECRETAIRE GENERAL[735].

La loi de 1865 choisit donc de confier la fonction de commissaire du gouvernement au secrétaire général de la préfecture. Elle prévoit également, toujours dans son article 5, que ces fonctions peuvent être confiées aux auditeurs au Conseil d'Etat attachés à une préfecture.

§ 2. UN ROLE UN PEU PARTICULIER.

Il faut souligner que le rôle de commissaire du gouvernement diffère tout de même de celui de ministère public, tel que ce dernier est conçu auprès des tribunaux judiciaires. En effet, ici le nouveau commissaire du gouvernement n'a pas pour unique fonction de requérir au nom de l'Etat, mais il doit éclairer les débats en présentant des conclusions non pas seulement impartiales mais telles qu'il lui semble devoir être jugé. Cependant, les auteurs s'accordent, cà propos du Conseil de préfecture, à employer indistinctement les deux termes comme s'ils étaient synonymes. Ainsi, pouvons-nous par exemple citer Octave Meyer -mais ce n'est qu'un parmi d'autres- lorsqu'il évoque le rôle de ce personnage. Nous pouvons alors lire : « [Au titre de commissaire du gouvernement], [le] secrétaire Général n'intervient pas comme partie jointe, se différenciant de la sorte du ministère public prés les tribunaux judiciaires, représentant la Société et intervenant comme partie jointe, dans les procès civils, et comme partie principale dans les procès criminels ». Et il poursuit de la sorte, mêlant bien les deux termes : « Depuis 1865 (article 5), il était également possible de charger de ces fonctions de ministère public les auditeurs au Conseil d'Etat attachés à une préfecture »[736].

[735] Voir ci-dessus.
[736] MEYER, op. cit., p.16.

CHAPITRE 4. LES REGLES DE NOMINATION DES CONSEILLERS DE PREFECTURE.

Selon Auby et Drago[737], « les conseillers étaient généralement recrutés dans la petite noblesse ou la bourgeoisie rurales »[738]. Qu'en est-il de Nancy ? Peut-on confirmer cette assertion ou, doit-on, au contraire, l'infirmer ? Les membres du Conseil de préfecture de la Meurthe sont-ils des notables et, si oui, dans quelle proportion ? Le recrutement opéré à Nancy ressemble-t-il à celui étudié dans d'autres villes ?

C'est à toutes ces questions qu'il nous faut, maintenant, tenter de répondre.

SECTION 1. LE MODE DE NOMINATION DES CONSEILLERS DE PREFECTURE.

§ 1. LA NOMINATION PAR LE 1ER CONSUL, L'EMPEREUR OU LE ROI, SUR PROPOSITION DU MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DU PREFET (LOI 28 PLUVIOSE AN VIII, ART. 18).

Chaque nouvelle entrée en fonction d'un conseiller de préfecture permet d'étudier le mécanisme de nomination. Certes, la grande loi du 28 pluviôse n'a rien prévu de particulier. Elle se contente en effet, de laisser le soin de cette nomination au Premier Consul, sans en préciser les modalités. Pourtant, au sein du département de la Meurthe, se met en place -de façon informelle mais régulière- un mécanisme de nomination. Celui-ci se présente -généralement- comme suit: le préfet dresse une liste de candidats, classés selon l'ordre de ses préferences. Il l'envoie alors au ministre de l'Intérieur, qui, sans doute après avoir lui-même choisi son « favori », la soumet pour décision, au souverain en titre.

L'étude menée nous montre également que le ministre peut opérer un choix dans la sélection préalablement faite par le préfet[739]. Plus rarement, le préfet ne propose qu'un seul nom (celui d'un candidat qu'il veut voir nommer) et, sans que nous puissions réellement en

[737] AUBY ET DRAGO*, op. cit., p. 189.*

[738] M. Bodineau, quant à lui, estime que les candidats –et, partant, les conseillers de préfecture effectivement nommés- appartiennent plutôt à la bourgeoisie aisée. BODINEAU, op. cit., p. 4.

[739] Voir par exemple, la nomination de Pinodier, pour laquelle le ministre refait une liste de deux noms puis en rajoute un, protégé de Louis Bonaparte, qui n'a pas soumis sa candidature au préfet mais directement au ministre.

déterminer les raisons, le ministère de l'Intérieur lui enjoint alors d'établir une liste de trois candidats parmi lesquels il puisse opérer son choix[740].

Il peut également arriver qu'une personne soit nommée sans avoir fait acte de candidature. Elle peut alors être amenée à refuser la place qui lui est ainsi offerte, afin de conserver les fonctions qu'elle occupe alors (on la dit alors, malgré tout, démissionnaire)[741].

Dans le même ordre d'idées, il existe des listes de candidats pour lesquels nous n'avons pas d'acte de candidature : ont-ils été présentés d'office par le préfet ou les candidatures ont-elles fait l'objet d'un classement différent aux archives nationales et aux archives départementales ?[742]. Il ne serait pas impossible, au vu des divers documents en notre possession, que l'initiative ait émanée du préfet, désireux d'encourager et de susciter des vocations administratives en récompensant par une nomination-promotion, les meilleurs de ses administrateurs et, plus particulièrement, des chefs de bureau.

Tout cela montre que le préfet n'est pas automatiquement suivi dans ses choix : il y a donc une vrai décision prise au niveau parisien et non pas une simple confirmation de décision préfectorale. Cette dernière hypothèse aurait tout à fait pu être envisagée puisque le préfet est l'homme du gouvernement dans le département.

La question des capacités professionnelles des conseillers nommés est également traitée. En effet, pendant un certain temps, la nomination est libre, laissée à l'entière appréciation du chef du gouvernement (sans même une condition de formation…) avant d'évoluer. La correspondance des préfets est intéressante à ce point de vue car ils se plaignent de façon récurrente d'un manque de compétence de leurs conseillers de préfecture. Gageons que cela tient sûrement à la façon dont ce personnel est choisi, à savoir, très souvent, en guise de remerciements, en échange de services rendus (et parfois même s'agit-il de services non pas rendus par le candidat lui-même mais bien de services de sa famille !). Cela explique également que, très souvent, les préfets insistent -non sans succès- pour obtenir la nomination de leurs chefs de bureau, qui offrent de meilleures garanties de compétences et n'en sont pas moins méritants.

[740] Cf la candidature de Michel Berr. Mais, *a contrario* : Lallemand, pour lequel le ministre se contente de ce seul nom.
[741] Cf la nomination de Lallemand qui refuse, car il ne veut pas quitter ses fonctions de maire de Nancy (mais il y d'autres non acceptants : ex : Granjean)
[742] Cf Pinodier, Quenche, Mandel.

§ 2. UN NOMBRE DE CONSEILLERS VARIABLE SUIVANT LES DEPARTEMENTS.

A). Proportionnalité entre le nombre de conseillers de préfecture et la démographie locale.

Le nombre de conseillers est initialement fixé dans la loi du 28 pluviôse an VIII, article 2. Il est, par la suite et à de multiples reprises, modifié ce qui ne va pas sans provoquer quelques remous au sein des départements.

1. Quatre conseillers de préfecture pour le département de la Meurthe.

La loi du 28 pluviôse an VIII fixe, elle-même, ce nombre de conseillers à quatre.

Le nombre des membres des Conseils de Préfecture est fixé en proportion de la quantité de travail ressortant de leur compétence, ce que le législateur évalue en fonction de la population. C'est donc le recensement de cette dernière qui permet de classer les départements français en trois catégories et de fixer ainsi le nombre de conseillers à trois, quatre ou cinq au maximum. Ainsi, l'article 2 de la loi du 28 pluviôse an VIII dispose-t-il que le Conseil de préfecture de la Meurthe « sera composé de quatre membres ». C'est le cas également de dix-huit autres départements. Vingt-neuf départements sont considérés comme étant de taille plus importante et ont un cinquième conseiller de préfecture, tandis que l'ensemble des autres départements français (soit très exactement cinquante) sont plus faiblement peuplés et n'ont droit qu'à trois membres au sein de leur Conseil de préfecture. On peut donc en déduire que si la Meurthe ne figure pas parmi les départements les plus considérables de France, elle n'est pas non plus parmi les moins importants.

2. Le décret du 16 juin 1808[743].

3. La rédu ction du nombre d e co nseillers pa r l'o rdonnance roya le du 6 novembre 1817[744].

Par cette ordonnance, le nombre de conseillers siégeant au sein du Conseil de préfecture de la Meurthe, comme, d'ailleurs, dans n'importe quel autre département, se trouve réduit à trois. Les inégalités démographiques sont ainsi occultées pour laisser place à une mesure de portée générale. Pour Meyer qui a étudié la composition du Conseil de préfecture du Bas-Rhin, cette réduction générale d'effectif de 1817 s'explique par un souci d'économies. Ainsi écrit-il qu'« au lendemain de la première Restauration, les fonds publics ayant été dilapidés, il convenait de songer à des économies. (…) Le Roi, désirant porter dans tous les postes de l'Administration l'économie la plus sévère, a reconnu, qu'en limitant à trois le nombre de ces conseillers, ses vues pourront se concilier facilement avec le bien du service, et il ordonna

[743] 4°, Bull, n° 3464.
[744] 7°, bull, n°3074.

qu'à compter dudit jour, il ne sera pourvu au remplacement des membres des Conseils de préfecture, jusqu'à ce que leur nombre soit réduit à trois dans tous les départements ». Or, le Bas-Rhin ne voulut pas se laisser faire sans combattre et le préfet adressa une lettre, au ministre de l'Intérieur où il alléguait qu'eu égard à certaines particularités de ce département, le nombre d'affaires échéant au Conseil de préfecture était suffisamment important pour justifier que le nombre de conseillers resta inchangé. Le ministre de l'Intérieur ne se laissa pas infléchir.

Il ne semble pas qu'une telle réaction de contestation se soit manifestée dans le département de la Meurthe.

Trois années plus tard, une ordonnance en date du 1er août 1820[745] revient sur celle de 1817. Il y a alors à nouveau, quatre conseillers qui siègent au Conseil de préfecture de la Meurthe.

4. 29 mars 1821[746] art 5.

5. 1852 : nouvelle réduction d'effectifs pour le département de la Meurthe.

C'est par un décret qu'en 1852, le nombre de conseillers de préfecture de la Meurthe se trouve à nouveau ramené à trois. En effet, le décret des 28 mars-9 avril 1852 dresse une liste de préfectures où le nombre de conseillers doit être de quatre. La Meurthe n'étant pas contenue dans cette liste, il faut alors se référer à la suite du texte qui précise que les autres Conseils ne doivent comporter que trois conseillers (la Seine exceptée). Il faudra, cette fois encore, procéder non pas en remerciant les employés surnuméraires mais en ne renouvelant pas les emplois qui deviendraient vacants[747]. Les préfets, par ailleurs, ne se laissent pas impressionner par ces mesures et ne manquent pas de solliciter des dérogations particulières. Ainsi, en 1855, le préfet Albert Lenglé demande-t-il au ministre de l'Intérieur le rétablissement d'un quatrième conseiller de préfecture à Nancy[748]. En réalité, cette demande ne vise pas n'importe quel candidat mais fait suite à une demande du président du Sénat. Ce dernier avait, en effet, fortement suggéré que le dénommé Costé (pour l'heure juge suppléant au tribunal de Nancy) ferait un bon conseiller de préfecture. Le préfet cherche donc à satisfaire du mieux qu'il lui est possible, la demande de ce haut personnage, et il lui répond d'ailleurs qu'il serait « heureux (..) de pouvoir en cette circonstance concourir (..) à la réalisation du désir de M. Costé »[749].

[745] 7°, bull, n° 9338.
[746] 7°, bull, n° 10358.
[747] « Dans les départements où le nombre nouvellement fixé est actuellement dépassé, il sera ramené dans la limite à mesure des extinctions ».
[748] Lettre du préfet au ministre, en date du 13 janvier 1855, et tendant à ce que soit rétabli un quatrième conseiller de préfecture (suite au déplacement de Ménager et De Metz) A.D.M.M 2M7.
[749] Lettre du 13 janvier 1855 par laquelle le préfet répond au président du Sénat. A.D.M.M., 2M7.

Une année plus tard, le vœu du président du Sénat et du juge suppléant nancéien a trouvé un écho favorable. En janvier, un quatrième conseiller est rétabli[750]. En février, ce conseiller est officiellement nommé : il s'agit bien de Costé.

6. La loi de 1865.

La loi de 1865 maintient un Conseil dans chaque département, mais trente et un Conseils ont quatre conseillers (ce qui annonce déjà les réformes de 1926), les autres n'en ayant que trois. Le département de la Meurthe, pour sa part, retrouve bien ses quatre conseillers de préfecture.

B). Un quorum de trois conseillers de préfecture.

Il existe deux règles de procédures relatives aux délibérations C'est l'arrêté du 19 fructidor an IX qui établit ces deux règles procédurales.

La première de ces règles est la nécessité d'un quorum de 3[751] membres. Selon la lettre de l'article 1 de l'arrêté, le préfet ne serait pas à proprement parler un membre du Conseil de préfecture, cependant, lorsqu'il assiste à ce Conseil, il « comptera pour compléter les membres nécessaires pour délibérer ».

Nous n'avons encore jamais rencontré, concernant le Conseil de préfecture de la Meurthe, d'arrêtés qui ne soient pas signés par trois conseillers. Notons cependant que si cela devait advenir, l'arrêté du Conseil de préfecture ne serait pas valable, n'ayant pas été régulièrement adopté. Le Conseil d'Etat peut, en ce cas et s'il est saisi, annuler cet acte pour défaut de nombre de juges. Il renvoie alors les parties devant le même Conseil de préfecture pour qu'il délibère et juge avec, au moins, la présence de trois de ses membres. Il semble que ce quorum s'impose tant pour la délibération que pour la signature de l'acte final.

Cette exigence est confirmée par l'article 6 de la loi du 21 juin 1865. Elle maintient également la possibilité, en cas de défection d'un membre du Conseil de préfecture, de faire appel à un membre du Conseil général. Ce dernier -mais ils peuvent être plusieurs si plusieurs conseillers sont absents- est d'ailleurs « désigné par les membres présents du Conseil de préfecture avec voix prépondérante au préfet ».

---

[750] Le 25 janvier 1856, le ministre de l'Intérieur transmet au préfet « ampliation d'un décret impérial, en date du 25 décembre dernier, qui fixe à 4 le nombre des conseillers de préfecture dans votre département ». (ADMM, 2M7).

[751] Si -comme cela semble être le cas- cette règle vaut même pour les Conseils de préfecture qui n'ont que trois membres en tout et pour tout (ce qui est le cas le plus fréquent comme on l'a vu ci-dessus : c'est à dire que cela concerne 50 départements) alors il faut en déduire que pour ces départements, il est très difficile de de délibérer lorsqu'un seul membre du Conseil de préfecture est absent. Ils doivent en permanence être tous présents, sauf à appeler un remplaçant, ce qui doit forcément entrainer quelques désagréments ne serait-ce que de temps. A contrario, les Conseils de préfecture de 4 (Meurthe) et 5 membres peuvent donc valablement fonctionner même en l'absence d'un des leurs.

La seconde règle est l'obligation pour le Conseil de préfecture, en toute matière, de faire rendre des arrêtés par des conseillers délibérant en nombre impair[752].

C) Le remplacement d'un conseiller de préfecture absent.

L'arrêté du 19 fructidor an IX[753] prévoit qu'en cas d'insuffisance du nombre de conseillers de préfecture, un conseiller général peut être appelé en suppléance. Cette nécessité peut résulter d'une simple absence d'un membre du Conseil de préfecture mais également d'un empêchement (par exemple à raison d'une récusation), ou d'un partage. Dans les deux derniers cas, le conseiller général ne sera pas rémunéré pour ses services. Si, cependant, sa présence résulte de l'absence d'un conseiller de préfecture pour une cause autre que la maladie, ce dernier devra partager pour moitié ses émoluments avec celui qui le remplace. Il faut sûrement y voir un moyen de sanctionner l'incurie d'un conseiller de préfecture qui ne justifierait d'aucun motif valable d'absence. D'où, la gratuité des services du conseiller général si le supplée est malade.

Selon Auby et Drago[754], le conseiller général désigné pour cette occasion l'est par le ministre de l'Intérieur. L'arrêté de l'an IX laisse (tout comme le fera aussi, la loi du 21 juin 1865) cette désignation au choix des conseillers et de leur président. Cela est d'ailleurs bien plus rapide que d'en appeler au ministre de l'Intérieur. Cependant, il est vrai que le décret du 16 juin 1808[755] contredit ce mode de désignation. Ainsi, ce dernier prévoit-il que si tous les conseillers de préfecture sont empêchés, c'est alors au ministre de l'Intérieur que revient la tâche de désigner autant de membres du Conseil général que nécessaire. Sachant, par ailleurs, que de tout temps, a prévalu une même exigence, à savoir que les conseillers généraux ainsi choisis n'appartiennent pas également à la magistrature judiciaire.

Plus tard, ce système sera révisé et le remplacement ne se fera plus par un membre du Conseil général de département mais par un membre d'un Conseil de préfecture voisin[756].

---

[752] donc à trois ou cinq, ce qui semble signifier que notre Conseil de préfecture de la Meurthe ne peut pas rendre des arrêtés avec l'ensemble de ses quatre membres.

[753] Arrêté du 19 fructidor an IX ou 6 septembre 1801, 3°, bull, n° 848 ou Duvergier, Tome 13, 2° édition, 1836, p.7. « Art 2 : En cas de partage ou d'insuffisance du nombre des membres du Conseil, ils seront remplacés de la manière suivante :
Art 3 : Les membres restant au Conseil de préfecture désigneront, à la pluralité des voix, un des membres du Conseil général de département, qui siegera avec ceux du Conseil de préfecture, soit qu'il faille compléter le nombre nécéssaire pour délibérer, ou vider un partage. Le choix ne pourra jamais tomber sur les membres des tribunaux qui font partie des Conseils généraux de département.
Art 4 : En cas de partage sur le choix du suppléant, la voix du préfet, s'il assiste à la séance, ou du plus ancien d'âge des conseillers, si le préfet n'est pas à la séance du Conseil, aura la prépondérance.
Art 9 : Le service des suppléants au Conseil de préfecture sera gratuit, en cas de récusation, maladie ou partage : en cas d'absence le suppléant aura droit, proportionnellement au temps de son service, à la moitié du traitement de celui qu'il remplacera ».

[754] AUBY ET DRAGO, op. cit., p.188.

[755] BLOCK, *Dictionnaire*, op. cit

[756]« L'arrêté du 19 fructidor an IX prévoyant l'appel d'un conseiller général a été formellement abrogé par l'art. 14 du décret-loi du 6 sept. 1926. Mais l'art. 189 de la loi du 29 avril 1926 et le décret du 31 juill. 1931 avaient déjà prévu l'appel d'un membre d'un Conseil de préfecture voisin ». DE FONT-REAULX (Pierre), DURNERIN (René), MARIZIS (Jacques), *Les Conseils de préfecture*, p.37.

SECTION 2. LES CONDITIONS D'ACCES A LA FONCTION.

§ 1. UN CHOIX PLACE SOUS LE SIGNE DE LA LIBERTE : LOI 28 PLUVIOSE AN VIII, ART. 18.

A) La décision du chef de l'Etat.

Le choix d'un conseiller de préfecture étant, originairement, laissé à l'entière discrétion du chef de l'Etat[757], aucune condition normative supplémentaire n'a donc été prévue. Dès lors, il semble légitime de se demander quels critères prévalent[758]. Les candidats choisis présentent-ils des garanties de compétence suffisantes ? Logiquement, ce critère devrait être primordial, or, comme le montrent les sources archivistiques étudiées, le choix est le fruit d'une alchimie plus complexe qu'il n'y paraît de prime abord.

L'examen des diverses candidatures et l'observation des réactions qu'elles suscitent chez les préfets et les ministres est tout à fait éloquent. Ils montrent d'une part, l'efficacité des recommandations[759] et d'autre part, nous informent que les préfets n'étaient pas toujours satisfaits des prestations professionnelles des candidats choisis ou non. Pour autant, le Conseil de préfecture de la Meurthe mérite-t-il les critiques d'incompétence qui ont été faites à l'encontre de l'ensemble de ces formations contentieuses ?

---

[757] La même autorité qui les a nommés, peut les déplacer ou les remercier. Un peu plus tard, cette faculté sera celle du chef du gouvernement.

[758] A ce sujet, M. Pierre Bodineau qui a étudié la question du recrutement de ces conseillers dans le département de la Côte d'Or, conclut que « les premières nominations dans les administrations préfectorales semblent s'être faites de manière indifférenciée ». De fait, il qualifie ces premières nominations au sein du Conseil de préfecture de la Côte d'Or, de « relativement discrétionnaire(s) ». Il note cependant par la suite une selection un peu plus rigoureuse sans toutefois l'être excessivement. Ainsi, des conditions de qualités ou d'aptitudes vont progressivement rentrer en ligne de compte. Il évoque ainsi une condition de résidence qui, au sein du département de la Meurthe se révèle effectivement mais ne fait pas débat. BODINEAU (Pierre), « Le recrutement des conseillers de préfecture et des magistrats des Tribunaux Administratifs », communication au colloque de Dijon *Les juridictions administratives*, p.2.

[759] M. Meyer, se livrant à l'étude du Conseil de préfecture du Bas-Rhin semble accréditer dans son ouvrage, la thèse selon laquelle bien souvent prime la force des recommandations. Ainsi cite-t-il une lettre dans laquelle un préfet, s'adressant au ministre de l'Intérieur, regrette amèrement la nomination d'un nouveau conseiller de préfecture, l'estimant devoir son nouveau poste à ses connaissances personnelles plutôt qu'à ses capacités. Ainsi, écrit-il: « (...) lorsque après avoir lu (...) le décret (...) par lequel M. Huvelin est nommé à une place, qu'auraient briguée des hommes les plus considérables et les plus considérés du département, je n'ai pu qu'être affligé d'un mélange dans lequel on remarque que, si le mérite a sa part, la recommandation a la sienne, et que la protection ne fait pas arriver moins souvent que la distinction personnelle ». Ce conseiller donne d'ailleurs sa démission deux années plus tard, au motif que la « température de la ville de Strasbourg [était] contraire à la santé de Madame son épouse ». MEYER, op. cit., page 148.

B) La condition d'âge minimum de 25 ans, proposée en 1851 par le Conseil d'Etat[760].

Des propositions doctrinales ont été faites pour garantir aux justiciables que les conseillers de préfecture justifient d'un minimum de capacité. Celle faite en 1851, par le Conseil d'Etat, en est une. Elle envisage d'exiger l'âge de 25 ans et la justification d'un diplôme de licencié en droit.

La condition d'âge, garante d'une certaine maturité, paraît toutefois manquer de soutien légal : ainsi, certains auteurs exhument-ils l'article 175[761] de la Constitution de l'an III, pour faire remarquer que si celle-ci stipulait que « tout membre d'une administration départementale ou municipale doit être âgé de vingt-cinq ans au moins », il devrait en être de même pour les conseillers de préfecture puisque, « d'après la loi de pluviôse an VIII, les Conseils de préfecture ont succédé à une partie des attributions des administrations départementales ». Cependant, cette Constitution ayant été abrogée, il est permis de s'interroger sur la valeur de cette disposition[762].

§ 2. UN RECRUTEMENT PLUS RIGOUREUX INITIE PAR LA LOI DE 1865.

C'est enfin la loi du 21 juin 1865 qui institue quelques garanties pour le recrutement des conseillers de préfecture. Elle exige, en effet, la possession du diplôme de licencié en droit ou l'accomplissement de dix années de services administratifs ou judiciaires, aucune exception n'étant, en principe, admise. M. Jean-Jacques Clère ajoute, pour sa part, qu'il était également tenu compte de ceux qui, pendant dix ans aussi, ont été membre d'un Conseil général ou

[760] La question de l'âge des candidats et des conseillers effectivement nommés ne semble soulever aucun remous au sein du Conseil de préfecture de la Meurthe. Il n'en va pas de même en Côte d'Or où M. Bodineau rapporte que le ministre de l'Intérieur a dû souvent intervenir, notamment en raison de nominations de conseillers n'ayant pas encore atteint l'âge de 25 ans. En effet, si cette condition ne figure pas dans la loi de l'an VIII, le ministre demande en 1830 au préfet de la respecter car selon lui, la loi du 20 avril 1810 qui exige le respect de cette condition des juges des tribunaux de première instance, doit aussi s'appliquer aux conseillers de préfecture. Ce même auteur nous apprend que le chef de cabinet du ministre de l'Intérieur a relevé que nombre de conseillers de préfecture (pas seulement dijonais) avaient moins de 25 ans au moment de leur nomination. Cependant, dans l'ensemble Serrigny estime pour sa part que cette « condition » d'âge a été globalement respectée puisque, jusqu'en 1864, il n'affirme n'avoir connu que deux conseillers de moins de 25 ans. Il approuve donc le projet de loi de 1865. BODINEAU, op. cit., p.2. Notons que pour Nancy, un seul et unique conseiller a été nommé avant l'âge de 25 ans. Encore faut-il préciser qu'il ne lui manquait que deux mois pour atteindre cet âge. Il s'agit de Metz, nommé en 1849. Cette nomination n'a soulevé aucune contestation. Les plus jeunes conseillers sont ensuite d'Armont (28 ans en 1827), Carette (nommé à 27 ans en 1852) et Passelac (27 ans en 1855).

[761] Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795):
« Art 175. Tout membre d'une administration départementale ou municipale doit être âgé de vingt-cinq ans au moins.
Art 176. L'ascendant et le descendant en ligne directe, les frères, l'oncle et le neveu, et les alliés aux mêmes degrés, ne peuvent simultanément être membres de la même administration, ni s'y succéder qu'après un intervalle de deux ans ». Sur ce dernier point, nous renvoyons aux développements ci-dessous qui prouvent l'existence de quelques exceptions. Ainsi, Guilgot je crois a été conseiller en même temps que son gendre. Cependant, cet article comme le précédent fait partie d'une Constitution abrogée.

[762] Pour Maurice Block, « l'application d'une Constitution abrogée aurait besoin d'une confirmation expresse », BLOCK, op. cit.,

maire et précise que les garanties posées par la loi de 1865 « resteront en partie dans les textes législatifs postérieurs »[763].

L'étude du recrutement laisse apparaître qu'un profil particulier de conseiller est recherché au sein du département de la Meurthe. C'est ce conseiller de préfecture « type » que notre étude doit permettre de découvrir.

§ 3. LES INCOMPATIBILITES DE CUMUL DE FONCTIONS.

Il faut souligner que les fonctions de conseiller de préfecture sont incompatibles avec celles d'avoué[764]; de notaire[765] ou encore avec celles de membres des tribunaux de l'ordre judiciaire[766].

Le cumul a toutefois été jugé possible avec les emplois de juge suppléant[767], de juré devant les Cours d'Assises[768], de membres des Conseils généraux de département[769] et des Conseils municipaux[770], de professeur dans une faculté de droit et avec la profession d'avocat[771].

Traitant du département du Calvados, Gabolde[772] rapporte que la place de conseiller est très sollicitée et qu'il n'est pas rare de rencontrer des cumuls de fonctions. Il existe néanmoins des restrictions à ces pratiques[773].

Dans le Conseil de préfecture de la Meurthe, les cumuls avec la profession d'avocat sont nombreux et même recherchés parmi les membres de cette profession[774]. Ce cumul est

[763] CLERE (Jean-Jacques), « Le Conseil de préfecture de la Haute Marne », *op. cit.*
[764] Avis du C. 5 août 1809, 4°, bull, n° 4489.
[765] L. 24 vendémiaire an III, tit 2, art 5
[766] L. 24 vend an III, tit 1, art 1ER ; Arr 19 fructidor an IX, D. 16 juin 1808
[767] Cass 2 avril 1842
[768] L. 9 juin 1853, art 3
[769] L. 22 juin 1833, art 5
[770] L. 21 mars 1831, art 18
[771] D. 14 déc 1810, art 8; O. 20 nov 1842, art 22; Cour de Toulouse 21 dec 1840,
[772] GABOLDE, « De la juridiction de l'intendant.. », *Société des antiquaires*, p.346.
[773] Ainsi raconte-t-il qu'un « avocat et professeur de droit sollicita vainement la place de conseiller de préfecture. On lui opposa qu'il avait déjà une place salariée. Le Ministre fut au moins conséquent une fois dans ce refus, ayant déclaré à la tribune qu'une même personne ne posséderait pas deux places salariées ». Cependant concernant le Calvados, Gabolde rapporte tout de même des cas de cumuls! Ainsi, relate-t-il le cas d'un Professeur de droit et substitut du Procureur général, qui, dit-il, « fut forcé d'opter ». Et il poursuit en expliquant qu'« il y a lieu de croire qu'il aurait conservé les deux places s'il n'eût été protestant ». Gabolde en veut pour preuve qu'une autre personne de Caen qui cumulait les fonctions de Professeur de droit et de Président du Tribunal civil « ne fut point inquiété, mais il tenait disait-on au parti Jésuitique; telle était l'impartialité des ministres »[773]. Evoquant un autre conseiller du Calvados, il (p. 348) dit de lui qu'il fut avant cela, un des cinq administrateurs du département « autrement dit, un des membres du collège directorial auquel succédaient le Préfet et le Conseil de préfecture. (...) En 1803 il fut chargé des fonctions de secrétaire général de la préfecture; à cette époque où le départ entre l'administration et le contentieux n'existait pas, ce cumul était de droit ». Ajoutons pour notre part, qu'au vu de l'histoire du Conseil de préfecture de la Meurthe, ce cumul ne nous paraît pas étonnant.
[774] Il en va de même au sein du Conseil de préfecture dijonais au sujet duquel M. Bodineau écrit que « le cumul le plus fréquent, qui n'est longtemps pas interdit, reste celui de la profession d'avocat. (…) Sur les cinquante conseillers recensés, près de la moitié étaient ou sont encore avocats ou avoués ». Cette dernière profession étant,

parfaitement légal jusqu'à ce que la loi du 21 juin 1865, dans son article 3, déclare que les fonctions de conseiller de préfecture « sont incompatibles avec un autre emploi public et l'exercice d'une profession »[775]. Le cumul avec la fonction d'avocat est dès lors admis par voie d'extinction. Cela signifie donc que les avocats qui assument par ailleurs les fonctions de conseiller de préfecture, ne sont pas renvoyés mais de nouveaux avocats ne pourront être désormais recrutés à ce poste.

Pour Jean-Jacques Clère, cette interdiction de cumul marque la volonté de l'Etat de faire des conseillers de préfecture de véritables fonctionnaires, attachés et soucieux de leurs attributions. L'idée d'une évolution vers une carrière d'administrateur actif n'est pas à l'ordre du jour et n'apparaît dès lors que comme fortuite[776].

§ 4. LA PRESTATION DE SERMENT.

A) Un serment de fidélité.

C'est un texte du 17 ventôse an VIII[777] qui, en son article 2 prévoit le serment qui doit être prêté par les nouveaux conseillers de préfecture. Celui-ci est alors réduit à sa plus simple expression et consiste à prononcer les mots suivants : « Je promets d'être fidèle à la Constitution ».

Quelques quatre années plus tard, le nouveau conseiller doit prêter serment selon la nouvelle formulation exigée par l'article 56 du sénatus consulte organique du 28 floréal an XII : « Je jure obéissance aux constitutions de l'Empire et fidélité à l'Empereur »[778].

Puis, sous la Restauration, avant les Cent Jours, le serment des conseillers de préfecture au Roi est le suivant : « Je jure et promets à Dieu de garder obéissance et fidélité au Roi, de n'avoir aucune intelligence, de n'assister à aucun conseil, de n'entretenir aucune ligue qui

---

pour sa part et à l'inverse de celle d'avocat, incompatible avec celle de conseiller de préfecture. Nous noterons pour notre part qu'à Nancy, non seulement le cumul avec la profession d'avocat n'était pas interdit mais, bien au contraire, il semble avoir été recherché. Notons encore que ces questions n'ont pas connu la même ampleur à Nancy. A dijon, cependant, cet état de fait préoccupe le préfet qui tente de nommer des personnes qui puissent se consacrer exclusivement à leur fonction de conseiller de préfecture, preuve que ces fonctions avaient besoin qu'on s'y consacre à temps plein. « L'absence de cumul devient ainsi un critère de choix » écrit M. Bodineau. En tout état de cause, « ce cumul [disparaît] progressivement » vers 1850. BODINEAU, op. cit., p.3.

[775] Voir, pour de plus amples précisions les attributions individuelles des conseillers.

[776] La loi de 1865 « incitait le gouvernement à faire des conseillers de préfecture de véritables fonctionnaires pouvant conserver leur poste jusqu'à l'âge de la retraite et bénéciant d'un modeste avancement interne. En créant dans les faits la carrière de conseiller de préfecture (pour ce qui est du droit il faut attendre les décrets de 1926 pour leur voir attribuer des garanties semblables à celles dont jouissent actuellement les fonctionnaires), le pouvoir central résolvait au moins deux problèmes importants: il s'assurait de la participation d'un personnel spécialisé et techniquement compétent et il se libérait définitivement les mains quant aux nominations aux plus hauts postes de la carrière préfectorale. Jamais l'idée des différents gouvernements qui s'étaient succédés depuis 1800 n'avait été de faire des Conseils de préfecture des réservoirs destinés à pourvoir préfectures, sous-préfectures et secrétariats généraux mais quelques conseillers avaient pu faire une carrière d'administrateur " actif ". Avec la Troisième République, cette éventualité est désormais exclue et elle le restera » CLERE, op. cit.

[777] 3°, bull, n° 90.

[778] C'est d'ailleurs le même serment que prête le préfet lors de son entrée en fonction.

serait contraire à son autorité; et si, dans le ressort de mes fonctions ou ailleurs, j'apprends qu'il se trame quelque chose à son préjudice, je le ferai connaître au Roi ».

Sous le Second Empire, le serment redevient plus concis, chassant les références à Dieu, pour tenir dans la formule suivante : « Je jure obéissance à la Constitution et fidélité à l'Empereur ».

B) L'assermentation, condition nécessaire à l'installation du nouveau conseiller.

Une fois le serment prêté, le conseiller est déclaré installé. Il se voit alors remettre une expédition de son Ordonnance de nomination. Un procès verbal d'installation est ensuite dressé et signé par le Préfet, le secrétaire général et les plus anciens et nouveaux membres du Conseil de préfecture. Pour finir, il est retranscrit sur le registre des délibérations du Conseil.

Ce procès verbal constate la prestation de serment et l'expédition de l'acte de naissance.

C'est encore suite à cette prestation de serment, que les préfets envoient au ministre de l'Intérieur, et jointe au procès verbal d'installation, la notice exigée des fonctionnaires publics par la circulaire du 23 mars 1810. C'est l'étude de ces notices qui permet de décrire assez précisément, la composition du Conseil de préfecture de la Meurthe qui nous intéressera.

SECTION 3. LE COSTUME DES CONSEILLERS[779].

Les conseillers se doivent de revêtir un costume officiel et, cela, dès l'an VIII qui réglemente précisément ce que doit être cette tenue particulière. Ainsi, le costume se compose-t-il d'un « habit complet bleu, les parements et le collet brodés en soie bleue unie du même dessin que les Préfets mais de largeur moindre de moitié, chapeau à la Française avec bouton et ganse noirs ; leur ceinture était rouge avec des franges blanches. (Quant au Préfet, il portait un costume semblable, mais les broderies plus larges étaient d'argent ainsi que les franges de son écharpe et les garnitures de son chapeau »[780].

Cela nous amène tout de même à nuancer l'idée affirmée en 1953[781] par René Cassin, selon laquelle les particuliers ont l'impression d'être jugés par des employés de bureau.

[779] 8 messidor an VIII (ou 27 juin 1800) : Arrêté relatif au costume des conseillers de préfecture et des maires et adjoints à la nomination du premier Consul : « Article 5. Les conseillers de préfecture auront pour costume un habit complet bleu ; le collet et les parements brodés en soie bleue unie, du meêm dessin que les préfets, mais de largeur moindre de moitié ; chapeau à la française, avec bouton et ganse noirs ; ceinture rouge, franges blanches ». DUVERGIER, op. cit., Tome 12, p. 247 ou 3°, bull. 31, n° 204.

[780] Décrit par Gabolde (Société des antiquaires...) pages 344 et s. puis page 352.

[781] CASSIN (R.), L'évo*lution récente des juridictions administratives en France,* R.I.S.A., 1953, p. 846.

SECTION 4. L'INDEPENDANCE DES CONSEILLERS DE PREFECTURE.

§ 1. LE CONSEIL DE PREFECTURE, ORGANE DE LA PREFECTURE?

La question de l'indépendance du Conseil de préfecture et de ses membres vis à vis du pouvoir exécutif et de son représentant local -le préfet- est bien évidemment une des questions majeures de cette étude. Le préfet est-il omnipotent quant aux décisions du Conseil de préfecture ? Si tel devait être le cas, ce dernier ne bénéficierait d'aucune impartialité. C'est seulement au terme de l'examen de la jurisprudence du Conseil de préfecture de la Meurthe que cette question trouvera sa solution définitive.

En l'état de nos recherches, force est de constater que l'ensemble des auteurs qui se sont penchés sur cet épineux problème ont finalement tranché dans le sens de la négative. Ainsi en va-t-il de l'opinion de Mme Brun-Jansem, relayée dans ses conclusions par M. Pierre Chevalier qui a préfacé la publication de sa thèse, ainsi que de M. Meyer, auteur d'un ouvrage portant sur le Conseil de préfecture du Bas-Rhin.

Si la première souligne la collusion des conseillers et du gouvernement lors des périodes cruciales des élections[782], c'est également la présidence du préfet au sein du Conseil de préfecture qu'elle pointe du doigt[783]. Le dernier, pour sa part, met en exergue l'absence de formalisme encadrant l'activité du Conseil et l'inconvénient tenant à un personnel attitré au Conseil de préfecture et qui l'amène ainsi à dépendre des autres services préfectoraux[784].

---

[782] « Quant au rôle d'arbitre et juge confié au Conseil de préfecture lors des élections, il met en lumière les pratiques en cours lors d'un scrutin (...). Il permet de suivre les derniers prolongements, surtout à l'époque de la candidature officielle, de manœuvres électorales et d'un esprit de coterie (...). Le jugement de ces affaires ne pouvait satisfaire tout le monde et l'on conçoit que les conseillers de préfecture aient souvent été traités de " valets de préfets ". La nécessité d'en faire de véritables juges administratifs dont l'indépendance ne pourrait plus être mise en doute apparaît ainsi à l'évidence. La réforme se dessine tout au long du XIXe ». CHEVALLIER, dans BRUN-JANSEM, op. cit., p.4-5.

[783] Mme Brun Jansem estime que l'indépendance des conseillers n'est qu'une illusion car « les Conseils de préfecture restent soumis à l'influence de l'Administration, quant à leur organisation et leur fonctionnement. Leur autonomie n'est qu'apparente. En effet, les préfets, chefs de l'administration départementale, les président avec voix prépondérante en cas de partage (art. 5 de la loi du 28 pluviôse an VIII). Cette prérogative se révèle d'une importance capitale étant donnée que les conseillers nommés par le gouvernement sont révocables à son gré ». BRUN-JANSEM, op. cit., p. 13.

[784] Pour Octave Meyer, c'est surtout l'absence d'un personnel et d'une procédure propre à ce Conseil qui constitue un obstacle à sa véritable indépendance : « A travers les textes précités –[loi du 28 pluviôse an 8; loi du 29 floréal an X; loi du 8 mars 1810; arrêté du 19 fructidor an IX]- le Conseil de préfecture apparaît comme un organe de la préfecture: il se réunit à la préfecture pour éviter tout déplacement au président en titre, s'assemble en séance non publique, sans avoir à respecter aucune forme de procédure, se saisit des affaires à lui soumises par le préfet, après que les différents bureaux préfectoraux lui auront acheminé les dossiers estimés du ressort du Conseil. Donc absence d'un personnel et d'un matériel propres au Conseil, les décisions prises étant rédigées en minute par un des membres (le plus souvent au verso de la demande) et les bureaux respectifs de la préfecture en établissant des copies et expéditions, sous la signature du secrétaire général de préfecture, qui n'assiste jamais aux réunions et qui occupe une situation instable ». MEYER, op. cit., p.13.

Quant à M. Pierre Chevalier, il s'inspire bien évidemment du travail de Mme Brun-Jansem quand il signe sa préface dans les termes suivants : « juges du contentieux administratif local, [les conseillers de préfecture] connaissent des litiges qui opposent les particuliers ou les collectivités à l'administration, affaires de routine sans grand relief. Placés sous la tutelle du préfet, conduits la plupart du temps à calquer leur jurisprudence sur celle du Conseil d'Etat, ils ne disposent que d'une marge de manœuvre assez étroite. Ils innovent rarement. Quant aux fonctions qu'ils assument en tant qu'administrateurs, si elles consistent parfois à remplacer le préfet ou à tenir la place d'un secrétaire de préfecture, elles ne sont généralement que de pure forme. Notables fortunés appartenant à la noblesse d'Ancien Régime ou à la bourgeoisie, à de rares exceptions prés toujours dévoués au pouvoir en place, les conseillers de préfecture jouent ainsi un rôle de figurants plus que d'administrateurs véritables »[785]. Il y a là plusieurs idées. D'abord, dans leurs fonctions contentieuses, les conseillers ont à traiter d'affaires qui ont, somme toute, que bien peu d'importance[786]. Ensuite, -et c'est ici ce qui nous intéresse au premier chef-, que dans le traitement de ces litiges, les conseillers ont peu d'indépendance car ils seraient forcés d'obéir aux directives du préfet et de suivre la jurisprudence du Conseil d'Etat. C'est ici bien plus cette affirmation de « tutelle du préfet » que l'alignement sur la jurisprudence du Conseil d'Etat qui pose problème. Si l'on en croit donc ces deux auteurs, le Conseil de préfecture de l'Isère -et partant, l'ensemble des Conseils de préfecture- ne peuvent faire preuve d'impartialité dans le règlement des questions contentieuses qui leur sont soumises. De par cette présence et direction du préfet, il se retrouve donc juge tout en étant devenu partie. Notre étude doit définir l'état de dépendance -ou d'indépendance- du Conseil de préfecture de la Meurthe par rapport à ses préfets successifs. C'est à cette aune que la qualité et la partialité des jugements rendus pourra être jaugée.

C'est encore et toujours le mode même de nomination des conseillers (mais également de renvoi) qui rend ces derniers dépendants -et donc dociles- envers les préfets. En effet, pour être nommé il faut être fidèle au régime en place[787]. Comment dès lors contredire le représentant de ce gouvernement sans risquer de s'en attirer les foudres ?

Toujours selon Chevallier, quand les conseillers sont appelés à participer à l'administration active, leur rôle est, là encore, de peu d'attrait[788]. Si l'on suit donc cette opinion, les conseillers sont donc des personnages sans grand intérêt ni même avec une véritable fonction de « juges »? Il est vrai que le Conseil de préfecture est une institution qui jouit d'une très mauvaise réputation, ainsi que le rappelle Mme Brun-Jansem, lorsqu'elle écrit que « tout au long du XIXième siècle, parlementaires et auteurs se retrouvent pour réclamer la suppression des Conseils de préfecture ou tout au moins leur profonde transformation »[789].

---

[785] BRUN JANSEM, op. cit., page 4.

[786] Remarquons cependant, que même si l'enjeu est modeste, tout contentieux a besoin d'être vidé : ce n'est peut-être pas si négligeable pour le particulier qui s'oppose à l'administration. D'autre part, si les conseillers de préfecture sont réellement sous la dépendance du préfet, ce type de contentieux devrait toujours s'achever par la même solution à savoir celle qui convient à l'Etat ou à la collectivité… Il convient donc de vérifier cette assertion.

[787] C'est ce que notre étude démontrera.

[788] C'est ce que nous étudierons dans la fin de la deuxième partie.

[789] BRUN-JANSEM, op. cit., p. 7.

§ 2. LE REFUS DE L'INAMOVIBILITE DES CONSEILLERS DE PREFECTURE[790].

A) L'enjeu de l'inamovibilité.

Tocqueville, parlant du pouvoir judiciaire de l'Ancien Régime, dit que l'inamovibilité de ses magistrats en fait un corps indépendant du gouvernement, ce qui permet au peuple d'être libre malgré le caractère absolu du régime (et donc des institutions politiques et administratives). Cette inamovibilité résulte de la façon dont ces fonctions sont pourvues. En effet, par souci de remplir les caisses de l'Etat, celui-ci vend les fonctions publiques sous forme de charges, faisant de leurs titulaires des officiers. Selon Tocqueville, cela a permis d'avoir des juges indépendants du pouvoir central capables de rendre une justice impartiale et indépendante[791].

Pour autant, le pouvoir judiciaire n'était pas exempt de défauts[792] car la justice est alors « compliquée, embarrassée, lente et coûteuse »[793].

Tocqueville pense donc que si le gouvernement d'Ancien Régime est un régime absolu « par [ses] institutions politiques et administratives », les institutions judiciaires quant à elles, font du peuple français un peuple libre car elles restent indépendantes du gouvernement. Le gouvernement se prive donc de pouvoir intervenir dans certains domaines ce qui fait dire à Tocqueville que « son avidité avait fait contrepoids à son ambition » [794].

On pourrait ainsi tout à fait appliquer le raisonnement de Tocqueville à nos conseillers de préfecture même s'il s'agit là de la juridiction administrative, et souhaiter pour eux l'inamovibilité, ce qui serait donc une garantie de bonne et impartiale justice ?

Il faut cependant, pour être exhaustif quant à la pensée de cet auteur, ajouter que même s'il s'est peu prononcé sur le Conseil de préfecture (du moins dans *l'Ancien Régime et la Révolution*), il a tout de même condamné ce système où l'administration est juge et partie[795]. Surtout, il a estimé que le système de la vénalité des charges était tout à fait adéquat à l'administration d'une bonne justice judiciaire. Il émet cependant plus de réserves quant à la

---

[790] On peut signaler ici le raisonnement du baron Pasquier, contre l'inamovibilté du Conseil d'Etat (car ce raisonnement peut s'appliquer également au Conseil de préfecture). Ainsi, le baron Pasquier, après avoir rappelé les services rendus par le Conseil d'Etat, expose l'idée selon laquelle l'inamovibilité du Conseil d'Etat doit être combattue: « Nul sans doute que le Conseil ne présente plus ces avantages, et qu'il présenterait, au contraire, de grands inconvénients si, au lieu d'être amovible, il était inamovible, comme on en a émis l'idée. Cette idée, je ne crains pas de le dire, est seule subversive de l'administration: elle est entièrement contre la nature des choses; elle repose entièrement sur la fausse opinion qu'on s'est faite de ce qu'on appelle improprement la juridiction du Conseil d'Etat. On suppose toujours que cette juridiction consiste à prononcer sur des droits, tandis qu'elle ne traite que des intérêts, ce qui est extrêmement différent. C'est le propre de l'administration de toucher à des intérêts et à de grands intérêts; c'est le propre des tribunaux de prononcer sur les droits ». MACAREL, op. cit., p. 382.

[791] « Le magistrat était inamovible et ne cherchait pas à avancer, deux choses aussi nécessaires l'une que l'autre à son indépendance; car qu'importe qu'on ne puisse pas le contraindre si on a mille moyens de le gagner? », TOCQUEVILLE, L'Ancien Régime et la Révolution, op. cit., p. 199.

[792] Nous pouvons cependant nous interroger sur les décisions prises par ces officiers et se demander si, tout en étant indépendants du gouvernement central, ils l'étaient pour autant de leurs propres intérêts ?

[793] TOCQUEVILLE, op. cit., p. 199.

[794] TOCQUEVILLE, op. cit., p. 200. Note de Tocqueville, p. 343-344.

[795] TOCQUEVILLE, op. cit., note 12 page 401 de F. Mélonio.

transposition de ce système dans des domaines où les intérêts de l'Etat sont en jeu. Il est donc douteux qu'il aurait prôné l'inamovibilité des conseillers de préfecture.

A l'inverse, Macarel se prononce clairement en faveur de l'inamovibilité des conseillers de préfecture.

B) Les opposants à l'inamovibilité.

1) Une menace pour la centralisation.

Une première objection, critiquée par Macarel, consiste à déduire de cette inamovibilité, l'anéantissement « du principe de centralisation [et de] toute la force de notre système d'administration intérieure; [cela ôte] au pouvoir exécutif l'énergie et la rapidité de son action »[796]. C'est là, selon lui, une objection dénuée de sens puisque « les Conseils de préfecture ne connaissent point de l'exécution des arrêtés des préfets; ils ne peuvent donc entraver la marche de l'administration ». En effet, lorsqu'un arrêté préfectoral porte à discussion, il est déféré au ministre concerné et, en ce cas, son exécution est suspendue jusqu'à ce que le ministre se soit prononcé. Si donc la marche de l'administration se trouve bel et bien entravée, cela n'est pas du fait du Conseil de préfecture. De plus, Macarel soutient que le Conseil d'Etat est juge des décisions des Conseils de préfecture, tout autant que des décisions contentieuses des ministres. De ce fait, les premières ne peuvent apporter plus d'entraves à l'action administrative que n'en créent les secondes. Troisièmement, il ne faut pas oublier que le roi, « administrateur suprême » peut toujours, « assisté de son Conseil d'Etat (…) réformer et anéantir les décisions qui seraient contraires aux principes et au système général de l'administration de l'Etat ». Et Macarel conclut que, en tout état de cause, l'indépendance est « inhérente » à la fonction de conseiller de préfecture car ce ne « sont pas des agents ordinaires de l'administration; ils sont des juges administratifs, et par conséquent, leurs fonctions, à la différence de celles des simples agents, doivent être à vie et irrévocables ».

2) La menace d'un quatrième pouvoir.

Certains auteurs, comme Cormenin, pourtant favorables au principe de l'inamovibilité des juges administratifs, abandonnent cependant cette revendication, parce qu'elle semble trop menaçante à d'autres. En effet, des critiques redoutent qu'un « tribunal administratif inamovible, détaché de l'administration (…) [tende] à imposer sa loi aux administrateurs [et devienne ainsi] (…) un quatrième pouvoir »[797]. Corm enin et ses partisans vont dès lors mettre l'accent sur un certain nombre d'autres exigences, telles que la nécessité de règles procédurales en bonne et due forme.

[796] MACAREL, op. cit.
[797] CHEVALLIER, *Elaboration,* op. cit., p. 91 et s.

3) Une idée subversive.

Le baron Pasquier rappelle les services rendus par le Conseil d'Etat, « régulateur au centre de l'administration », et estime que l'efficacité de cette institution ne serait plus la même si elle devenait inamovible. Selon lui, cette revendication d'inamovibilité résulte de l'idée que l'on se fait du Conseil d'Etat, à savoir qu'il s'agissait d'une véritable juridiction administrative. Or, c'est selon lui, une idée fausse. Ainsi s'exprime-t-il : « Cette idée [d'inamovibilité] (…) est seule subversive de l'administration: elle est entièrement contre la nature des choses; elle repose entièrement sur la fausse opinion qu'on s'est faite de ce qu'on appelle improprement la juridiction du Conseil d'Etat. On suppose toujours que cette juridiction consiste à prononcer sur des droits, tandis qu'elle ne traite que des intérêts, ce qui est extrêmement différent. C'est le propre de l'administration de toucher à des intérêts et à de grands intérêts; c'est le propre des tribunaux de prononcer sur les droits: aussi, toutes les fois que les droits se trouvent mêlés avec des intérêts, ou plutôt que les intérêts reposent sur des droits, le Conseil d'Etat ne manque jamais de déclarer son incompétence ». L'analyse rétrospective des publicistes est cependant aujourd'hui quelque peu différente. Si, en effet, il a fallu attendre 1872 pour que le Conseil d'Etat obtienne enfin la justice déléguée, il bénéficiait cependant jusque là de la justice retenue (laquelle, semble-t-il d'ailleurs, entravait peu sa liberté d'action) et se prononçait sur des intérêts comme sur des droits.

C) Les auteurs partisans de l'inamovibilité.

S'il est vrai que le choix ne se portera pas sur la création d'un tribunal administratif indépendant, des auteurs comme Macarel, vont maintenir et réitérer leur exigence d'inamovibilité tout au long de la vie des Conseils de préfecture. Pour cet auteur, il s'agit là d'une condition indispensable pour garantir aux administrés, la bonne administration de la justice administrative[798]. Cette indépendance trouvée dans l'inamovibilité laisserait ces fonctionnaires se dévouer corps et âmes à leurs fonctions et le manque total d'espoir d'avancement les soustrairait de toute influence, garantissant ainsi une parfaite impartialité de leurs jugements[799].

---

[798] « En principe, toutes les décisions suprêmes du contentieux de l'administration sont les décisions des ministres. Dans cet état des choses, quelles sont les garanties d'une d'une bonne justice, lorsqu'il arrive fréquemment que l'on attaque soit les décisions de préfets dont les ministres sont ses supérieurs légitimes et les défenseurs-nés, soit les décisions des ministres eux-mêmes ?
Non, non, ce n'est pas là de la justice: son intérêt bien entendu veut d'autres garanties. Il faut, de toute nécessité que le citoyen lésé dans ses droits et sa propriété, par une erreur ou un abus de pouvoir de l'administration active, qui aboutit aux ministres, puisse en demander la réparation à toute autre autorité qu'aux ministres, ou ce qui est la même chose, à des conseillers dont la destitution dépend d'eux; il faut que cette autorité en soit tout à fait indépendante, et l'inamovibilité seule peut avoir cet effet; il y a plus: il faut qu'elle soit consacrée par une loi », MACAREL, op. cit., p. 495-496. Cf la théorie du ministre-juge de M. Burdeau.

[799] « Il ne faut pas omettre de remarquer que la carrière des conseillers de préfecture est bornée, et que l'exercice de cette magistrature n'a jusqu'ici légalement servi de degré à aucun avancement. C'est peut être un grand bien dans l'intérêt d'une bonne justice distributive: il serait consacré par l'inamovibilité. Tout entiers désormais à leurs honorables fonctions, sans espoir même d'être appelés un jour dans les conseils du prince, puisque l'ordonnance royale du 26 août 1824 a, de fait, prononcé leur exclusion, ces magistrats administratifs ne seraient plus agités par l'ambition; leur vertu serait dégagée de ses pièges: il n'y a que le désir du mieux qui corrompt. Cette observation (...) s'applique à toutes les classes de juges », MACAREL, op. cit., Tome 1, p. 54.

Au surplus, l'auteur invoque l'exemple des membres de la Cour des comptes[800], eux-mêmes inamovibles. Si une telle concession a été possible envers un corps prestigieux, responsable d'un important contentieux administratif, sans doute est-elle également possible à un échelon moindre ?

Il faut remarquer que les préfets redoutent une éventuelle inamovibilité des membres des Conseils de préfecture et si certains clament l'indépendance du Conseil vis à vis de l'administration active[801], c'est pour bien vite se féliciter de la loyauté de ces derniers envers le régime[802]. Ainsi, le préfet de Strasbourg écrit-il : « Si les conseillers jouissaient de l'inamovibilité et de la même indépendance que les membres des tribunaux ordinaires, si jusqu'à présent le choix n'avait porté sur des hommes aussi éclairés et aussi graves qu'ils sont dévoués aux principes, qui forment la base du Gouvernement du Roi, la position ne serait guère tenable et l'instruction courrait le danger de s'égarer. (...) si quelques réformes sont nécessaires, il suffira d'y pourvoir par un règlement, sans recourir à l'intervention des pouvoirs législatifs (...) parce que devant les Chambres cette grande question d'inamovibilité pourrait être agitée au préjudice de l'appui que l'autorité trouve encore dans l'organisation actuelle »[803].

En 1824, le garde des sceaux, Peyronnet, présentant la loi du 16 juillet 1824 sur les retraites des juges, s'exprime en faveur de l'inamovibilité des juges, qu'il dit être « de l'essence même de la justice, parce qu'il n'y a point de justice sans indépendance, ni d'indépendance complète sans la sécurité précieuse que produit l'inamovibilité »[804]. La suite de son discours ne nous dit pas si ce principe prévaut également à ses yeux pour les conseillers de préfecture.

Remarquons, en outre, que Macarel a évoqué le principe de la responsabilité des ministres, reconnue par la Charte constitutionnelle. Il estime que si une telle responsabilité devait s'étendre « aux agents secondaires » de l'administration, il ne faudrait cependant pas

---

[800] « Assurément cette cour est un tribunal administratif, un tribunal extraordinaire et d'exception. Et pourtant, les membres qui la composent jouissent de l'inamovibilité que l'art. 58 de la Charte a promise à tous les juges du royaume. qui oserait dire que cette cour s'est fait des habitudes opposées aux besoins du gouvernement ! Qui pourrait soutenir qu'elle a, une seule fois, porté atteinte à la bonne gestion de la fortune publique! », MACAREL, op. cit., Tome 1, p. 54.

[801] « Par un usage (...) ancien (...) le Préfet n'assiste aux réunions du Conseil de préfecture que dans certains cas où il se réserve expressément et d'avance de prendre part à la délibération. Encore faut-il dire que cette prérogative n'est excercée que depuis un petit nombre d'années, que de tout temps le Conseil de préfecture du Bas-Rhin a été en quelque sorte un pouvoir distinct, séparé de l'Administration, livré à peu prés à lui-même, sans relations, qui aient quelque apparence d'un ministère public, sans autre frein que la faculté de pourvoi donnée aux parties lésées, la position individuelle de chaque membre et ses rapports personnels avec le chef de l'Administration », MEYER, op. cit., p. 40. Lettre du 3 mai 1841 du préfet du Bas-Rhin au ministre de l'Intérieur.

[802] Ainsi, par exemple une lettre du préfet du Bas-Rhin au ministre de l'Intérieur l'enjoint à trouver une solution qui évite de passer par les Chambres, lesquelles ne manqueraient pas de remettre à l'ordre du jour l'épineuse -car dangereuse- question de l'inamovilité des conseillers de préfecture.

[803] MEYER, op. cit., p.40-41 : Lettre du 3 mai 1841 du préfet du Bas-Rhin au ministre de l'Intérieur.

[804] MACAREL, op. cit., p. 461.

songer à l'appliquer aux juges administratifs[805]. Macarel considère en effet, que la possibilité d'appel ou le système de la prise à partie sont autant de garanties qui doivent suffire à satisfaire les citoyens. Par contre, demander des dommages et intérêts à un juge administratif pour mauvais jugement lui paraît inconcevable. Si l'auteur invoque une impossibilité pratique à la mise en place d'une telle responsabilité, son argument de l'indépendance des juges administratifs[806] nous semble plus sujette à caution. En effet, pour toutes les raisons que nous avons évoquées ci-dessus, cette indépendance concernant les conseillers de préfecture, reste des plus douteuses[807]. On peut cependant, à la lecture de cet auteur, déduire que c'est, selon lui, un idéal à atteindre. En lieu et place d'une quelconque responsabilité des conseillers de préfecture, Macarel propose de les rendre inamovibles[808].

---

[805] « Comme tous les agens de la puissance exécutive sont civilement responsables de leurs actes, et que, par la nature de leurs fonctions, les conseillers de préfecture ne peuvent être soumis à cette responsabilité, il devient nécéssaire d'établir, par l'inamovibilité, une nouvelle différence entre eux et les simples agens d'exécution; elle donnerait aux hommes faibles l'énergie nécéssaire pour suivre les inspirations de leur conscience ». MACAREL, op. cit., Tome 1, p. 54.

[806] Indépendance en raison de laquelle on ne peut rendre les ministres responsables de leurs décisions.

[807] MACAREL, op. cit., p. 544-548. « (…) Actionner [les juges] devant une autorité quelconque pour en obtenir des dommages-intérêts, sous pretexte de décision erronnée! voilà ce qu'un bon ordre de justice ne peut jamais admettre.
Heureusement, il est loin de nous le temps où il était permis de dire, en France, que tel juge avait parlé comme faux, déloyal et menteur, et de soutenir cette injure par le combat singulier. (…)
Nul intérêt que celui de la justice ne préside aujourd'hui aux décrets de l'autorité judiciaire; et, si quelques erreurs ou quelques passions s'y mêlent, c'est que l'humaine faiblesse ne permet pas d'esperer mieux.
Ce serait donc tomber dans un excés moins grave sans doute, mais tout aussi déplorable aujourd'hui, que d'admettre en principe la responsabilité des juges administratifs.
Et d'ailleurs, dans l'application, cette théorie serait inexecutable, et c'est là surtout ce qui la condamne. Dans l'administration active, tous les agents sont isolés; un seul se trouve à chacun des degrés de la hiérarchie; à la rigueur, la responsabilité peut donc remonter du dernier au suprême; elle sait où s'attacher.
Mais les tribunaux administratifs sont composés de plusieurs juges et quelquefois d'un assez grand nombre: la responsabilité devrait donc se diviser. Mais alors que sera cette responsabilité? Ici, d'ailleurs, quels degrés hiérarchiques seront établis et reconnus? Dira-t-on que le Conseil d'Etat sera responsable des erreurs des Conseils de préfecture, des jugements de l'université, de ceux des commissions spéciales, des tribunaux des prises?
L'appel n'est-il pas le seul moyen légal et possible de réformer de mauvais jugemens de première instance?
Et puis, que deviendrait l'autorité de la chose jugée, qui passe pour la vérité même !
Voudrait-on que les ministres fussent, en définitive, responsables de toutes les décisions des juges administratifs de toutes les espèces et de tous les degrés? J'ai déjà prouvé que ce système serait inadmissible, puisque, en tant qu'ils sont juges, ils n'ont point d'ordre à recevoir des ministres (…) .
Reconnaissons-le donc: les juges administratifs ne peuvent être et ne sont pas responsables de leurs décisions; et la bonté, c'est-à-dire, la justice de ces décisions n'a pour appréciateurs que les magistrats placés au-dessus d'eux par la loi.
Je ne sache pas enfin, que jamais les ministres aient avoué leur responsabilité pour toutes autres décisions que celles du Conseil d'Etat; et s'il en est ainsi, quant à elles, c'est que l'organisation de cette cour suprême diffère essentiellement de l'organisation de tous les autres tribunaux administratifs. Ceux-ci ont, par eux-mêmes, le caractère et l'autorité indépendante de juges. Il ne leur manque que l'inamovibilité ».

[808] MACAREL, Des tribunaux administratifs, Tome 1, p.49 et s.: Si les conseillers de préfecture « sont des juges, ils doivent être indépendants, c'est-à-dire qu'ils doivent être à l'abri de l'influence, soit du pouvoir, soit du besoin de leur propre conservation. Cette indépendance ne peut être assurée que par l'inamovibilité: c'est la révocabilité des juges administratifs qui, selon moi, prive les citoyens de la garantie d'une bonne justice administrative. Que les conseillers de préfecture restent révocables comme ils le sont aujourd'hui, et les parties qui recourent à leur justice seront portées à redouter que leurs décisions ne soient pas l'œuvre de leur conscience, et qu'elles aient été dictées ou au moins influencées par l'administration active, au sein et sous les yeux de laquelle ils délibèrent ».

SECTION 5. LE TRAITEMENT DES CONSEILLERS DE PREFECTURE.

Daunou, prenant la parole devant le Tribunat lors de la discussion de la loi du 28 pluviôse an VIII, dénonce la rémunération insuffisante prévue pour les conseillers de préfecture. « La dernière section du titre II du projet fixe les traitements des préfets, des conseillers de préfecture et des sous-préfets. Celui des conseillers de préfecture peut sembler bien modique, puisqu'il n'est que de 1200 F dans toutes les villes qui ont moins de 30000 habitants. Nous ignorons s'il doit suffire à leurs besoins, à leur indépendance ; s'il est proportionné à l'étendue, à l'importance et à la difficulté de leurs fonctions. Nous n'avons pas les mêmes doutes sur les traitements des préfets »[809]. L'orateur explique alors que le salaire du préfet comprend une part de « représentation ». Il n'est pas le seul à s'être ainsi indigné. Au moment de la discussion de la loi de l'an VIII, d'autres commentaires se sont élevés quant au traitement alloué aux conseillers de préfecture et jugé par trop modique. Ainsi, le discours prononcé par le tribun Dieudonné, au cours de la séance du 24 pluviôse an VIII, dénonce-t-il ce traitement trop peu élevé qui, par souci d'économiser les fonds de l'Etat, compromet la bonne marche de la justice administrative. Ainsi, écrit-il : « *il m'a paru que le traitement des conseillers de préfecture, fixé au dixième de celui des préfets, était bien modique*[810]*. Il est certain que ce traitement ne peut suffire aux besoins d'un père de famille. Ainsi celui qui occupera une de ces places, sera dans la nécessité de se livrer à quelques travaux ou à un genre d'industrie quelconque pour subsister; et il ne peut le faire sans négliger essentiellement les fonctions qui lui sont confiées. Il résultera donc de la modicité de ce traitement que les affaires particulières, les demandes et les réclamations des administrés, à la décision desquelles ceux-ci prennent toujours un vif intérêt, seront en souffrance, et que, pour obtenir des arrêtés, il faudra passer par les mains des commis. De là, des retards qui excitent des murmures, les erreurs qui amènent des injustices, et peut-être les préférences qui font naître l'indignation* »[811].

Macarel, en accord avec cette analyse, ajoute qu'une modicité de traitement des conseillers signifie que leur pension de retraite va être très faible, de « beaucoup au dessous des besoins les plus restreints du reste de leurs jours ». Si cette mesure, dit Macarel se comprend par le contexte de la création du Conseil de préfecture, époque où l'Etat souhaitait « ménager les fonds publics », il faut dit Macarel prendre en compte une considération plus importante encore: « c'est que l'Etat ne doit pas exposer au besoin, dans leur vieillesse, des fonctionnaires d'un ordre élevé, qui ont consacré les belles années de leur vie au service de la chose publique »[812].

Ce que, cependant, ce dernier auteur oublie -et il écrit en 1828, à l'inverse des deux tribuns qui s'exprimaient avant que le Conseil ne soit réellement en fonction- c'est que les conseillers choisis le sont rarement dans la classe des indigents. En effet, il ne paraît pas être

[809] *La Gazette Nationale ou Le Moniteur Universel*, 1800, p. 622. « Tribunat : fin de l'extrait du rapport fait par Daunou, le 23 pluviôse, sur le projet de loi relatif à la division territoriale et aux administrations locales ».
[810] 1200 frs dans prés des deux tiers des préfectures.
[811] MACAREL, op. cit., Tome 1, p.77-78.
[812] MACAREL, op. cit., Tome 1, p.79.

alors dans la logique du gouvernement de recruter des personnes qui ne leur soient pas dévouées et qui ne puissent véhiculer et faire valoir ses idées. Les impétrants doivent donc jouir d'une certaine considération locale et d'une aisance suffisante pour recevoir et représenter dignement ceux qui les ont nommés. Comment, dès lors, leur reprocher de ne s'être pas souciés des vieux jours de ces membres de « bonne famille » ?

L'article 21 de la loi du 28 pluviôse an VIII règle la question du traitement des conseillers de préfecture. Celui-ci s'établit en fonction de la rémunération du préfet puisqu'elle est d'un dixième de celle de ce dernier, étant admis qu'elle ne peut toutefois être inférieure à 1200 Francs.

En novembre 1841, constatant, suite au dernier recensement officiel, une augmentation de la population, les conseillers de préfecture de la Meurthe demandent une revalorisation de leur rémunération. Ils espèrent en effet, percevoir désormais un traitement de 1600 francs. Ils se fondent, en effet, sur l'article 22 de la loi du 28 pluviôse an VIII, lequel prescrit que « Le traitement des conseillers de préfecture sera, dans chaque département, le dizième de celui du préfet ; il sera de douze cents francs dans les départements où le traitement du préfet ne sera que de huit mille francs ».

Leur requête est cependant rejetée[813].

En 1852, le traitement des conseillers est enfin réévalué. En effet, il faut préciser que dans soixante départements, les membres du Conseil de préfecture ne perçoivent que le minimum prévu. Il en va ainsi dans la Meurthe. Le décret du 27 mars-1er mai 1852 classe les départements. Hormis le département de la Seine où le traitement des conseillers est fixé à 8000 F -c'est à dire sans aucune commune mesure avec le reste de la France- les préfectures se divisent en première, seconde et troisième classes. Ainsi, c'est dans une préfecture de première classe qu'un conseiller touche le meilleur traitement (soit 3000 F) puis ces sommes passent à 2000 et 1600 Francs.

Le traitement des conseillers semble néanmoins insuffisant pour assurer leur propre subsistance comme tendent à le prouver des extraits de notice individuelle[814] de conseillers. Pour exemple, un avocat a motivé son refus d'accepter le poste de conseiller qui lui était offert par son manque de fortune personnelle : « Parmi les objections, les unes tenaient à ma situation personnelle, aux nombreuses occupations de mon cabinet, qui absorbent tous mes moments et que l'étendue de ma fortune ne permet pas ni de suspendre ni de négliger »[815].

Les sources archivistiques prouvent que le préfet de la Meurthe, ayant vu sa situation financière s'améliorer au fil des années, n'est pas resté insensible au sort des conseillers de préfecture de Nancy. En effet, il faut préciser que ceux-ci n'ont apparemment bénéficié

[813] A.D.M.M. 2M7.
[814] Ces notices, sont, comme nous l'avons déjà dit, des fiches de renseignements sur les conseillers en place et sont destinées à informer le ministre de l'Intérieur sur le personnel en place.
[815] MEYER, op. cit., p. 155.

d'aucune augmentation depuis leur établissement en 1800 jusqu'en 1822. La requête du préfet n'est pas datée mais elle est écrite après une ordonnance de mai 1822[816]. Par ailleurs, une deuxième requête très semblable (l'une étant, en définitive, sûrement un brouillon et l'autre la copie de la version définitive de la lettre envoyée au ministre) est datée de 1823. Le préfet prend alors fait et cause pour ses conseillers de préfecture et écrit au ministre de l'Intérieur pour solliciter une augmentation de leurs rémunérations. Il argumente son propos par une comparaison avec Metz. Il est vrai que les deux villes sont importantes et proches et ont toujours entretenu une certaine rivalité. En 1800, les deux préfectures n'ont pas été rangées dans la même classe, la Meurthe ayant été moins bien évaluée que la Moselle. Il en découle une différence de traitements entre ces deux préfectures, différence que le préfet voudrait voir supprimée, estimant que dès l'an VIII, les deux villes méritaient un classement identique. La comparaison faite est fort intéressante.

En premier lieu, le document nous montre que la Meurthe est considérée, en l'an VIII, comme un territoire moyennement peuplé. Le préfet rappelle en effet les dispositions législatives de 1800 selon lesquelles son propre traitement varie en fonction de l'importance de la population à administrer. Or, selon ces critères, la Meurthe figure dans la seconde catégorie, puisque son préfet perçoit 12 000 F. En effet, jusqu'au seuil de 15 000 habitants, le préfet obtient un traitement de 8 000 F, entre 15 et 30 000, il en reçoit 12 000, de 30 à 45 000 il gagne 16 000 F. Il faut donc en déduire que le département de la Meurthe, à cette époque, est censé comptabiliser une population évaluée entre 15 à 30 000 âmes. Par conséquent, les conseillers de préfecture perçoivent un dixième de cette somme, soit 1200 F. En l'an VIII, le préfet de Moselle a, pour sa part, un traitement plus important (16 000 F), et par conséquent ses conseillers de préfecture sont également mieux lotis, puisqu'ils sont gratifiés de la somme de 1 600 F.

Incidemment et en second lieu, cette lettre nous apprend qu'en l'an XIV, les traitements des préfets sont réévalués : celui de la Meurthe est désormais porté à 15 000 F tandis que son voisin de la Moselle obtient 18 000 F. Il semble cependant, si l'on en croit le préfet, que cette mesure ne s'accompagne pas d'une revalorisation des traitements des conseillers de préfecture. La même iniquité se reproduit suite au décret du 11 juin 1810. Bien que celui-ci révise enfin la classification des préfectures et, de ce fait, décide de porter la rémunération du préfet de la Meurthe à 30 000 F., -comme d'ailleurs, celle du préfet de la Moselle- il ne fait aucun état d'une revalorisation du traitement des conseillers. Ces dispositions sont d'ailleurs maintenues par l'ordonnance royale du 15 mai 1822.

Ainsi vingt-deux ans après l'établissement des Conseils de préfecture, les membres de celui de la Meurthe percevaient toujours 1200 F). Ce gel des rémunérations des conseillers de la Meurthe est de toute évidence injustifié et, de prime abord, au regard de la rémunération du préfet. En effet, ce dernier a, dans le même temps, vu sa rémunération plus que doubler, passant de 12 000 à 30 000 F. ! La proportion entre les émoluments du préfet et celui d'un conseiller de préfecture n'est, dès lors, plus de l'ordre d'un dixième : le préfet de la Meurthe gagne, en 1822, vingt-cinq fois plus qu'un conseiller de préfecture. En second lieu, l'injustice s'observe au regard de la rémunération des conseillers de préfecture de la Moselle puisqu'en 1810, les deux préfectures sont classées sur un plan d'égalité. Malgré cela, seul le traitement

[816] Lettre au ministre de l'Intérieur. A.D.M.M. 2M7.

de leurs préfets respectifs est le même. Celui des conseillers de préfecture va, quant à lui, resté inchangé pendant encore plus de douze longues années (à savoir 1200 F dans le Meurthe et 1600 F en Moselle).

Certains aspects, -comme la cherté de la vie-, qui ont été insuffisamment évalués à Nancy et sont en réalité plus importants qu'à Metz, ont finalement convaincu le gouvernement de traiter la préfecture de la Meurthe sur un pied d'égalité avec celle de la Moselle. Ainsi, peut-on lire : « il paraît certain que pour déterminer la dernière classification, le gouvernement a pesé toutes les considérations qui sont de nature à influer sur un règlement semblable, telles que la population du chef-lieu, sa situation sur les routes de grand passage, l'étendue du département, la cherté en objets de consommation, sous tous ces rapports, Nancy devait marcher sur la même ligne que Metz ; sous celui des dépenses de la vie, Nancy exige même notoirement davantage. Sous le rapport de la population, celle de Nancy est admise par le décret du 11 juin, pour plus de 30 000 âmes, c'est à dire dans la même classe que celle de Metz ». Et le préfet d'en conclure : « une conséquence nécessaire et juste (…) devrait être de porter le traitement des conseillers de préfecture de Nancy au taux de cette classe, c'est à dire de 1600 F ». Il nous faut tout de même remarquer que, si eu égard au recensement, les conseillers de préfecture méritent au minimum, la même rémunération que leurs confrères messins, pour autant il ne faut pas oublier qu'il s'agit là d'un minimum. En effet, la loi de l'an VIII ne prescrit-elle pas que le traitement du conseiller doit être du dixième de celui du préfet ? Celui-ci, à Nancy ou à Metz, ne touche-t-il pas désormais la somme de 30 000 F ? Or, une application littérale de la loi de l'an VIII, porterait le salaire des conseillers de préfecture de ces deux localités à 3 000 F ! La revendication du préfet est donc pour le moins timide. Pour autant, le préfet craint que sa demande ne soit pas accueillie favorablement et persiste dans ses comparaisons. Ainsi apprend-t-on que les conseillers de préfecture d'Epinal sont logés à la même enseigne que ceux de Nancy (ce qui est inconcevable aux yeux du préfet puisque Nancy est une ville plus importante) ; ou encore qu'un juge de première instance dans une petite ville comme Sarrebourg est mieux loti que ses conseillers puisqu'il perçoit 1250 F. ; ou enfin qu'un juge du tribunal de Nancy perçoit 2100 F. alors que « les conseillers de préfecture peuvent [leur] être assimilés »[817].

Ajoutons, au surplus, que le préfet demande également une augmentation du traitement du secrétaire général, lequel est cependant dans une situation bien plus enviable. Il souhaite voir son traitement aligné sur celui de son homologue messin, à savoir 5300 F.

En effet, le secrétaire général gagne, pour sa part, bien plus qu'un conseiller de préfecture. Ainsi, c'est un arrêté des consuls du 17 ventôse an IX qui fixe leur rémunération entre 3000 et 6000 F[818].

Nous n'avons, hélas, pas trouvé trace de la réponse du ministre. Il semble cependant qu'en 1832, les rémunérations versées aux conseillers de préfecture de la Meurthe soient toujours du même montant, soit 1200 F. Il faut attendre 1857 pour observer une augmentation. Celle-ci concerne Mamelle. En cette fin d'année 1857, son émolument est

[817] A.D.M.M. 2M7.
[818] Voir annexe.

porté à 3000 Francs. Bien plus tard, en 1906, le traitement passe à 4000 F (ainsi, en est-il du conseiller de la Meurthe, Boidin). Ce dernier part d'ailleurs à la retraite un an plus tard, en 1907, avec un titre de pension de 2000 Francs.

La comparaison des salaires versés aux autres personnes travaillant à la préfecture de la Meurthe nous fournit une indication sur la place et donc l'importance qu'il faut allouer aux conseillers au sein de la préfecture. Ces salaires subissent bien évidemment des variations au fil des années, variations que nous nous efforcerons de retracer. Il faut tout d'abord remarquer que nous étudions ici les traitements des employés de la préfecture, terme qui n'englobe pas les conseillers de préfecture eux-mêmes[819].

Le registre de comptabilité que nous étudions ne nous indique les traitements d'employés qu'à compter de 1831. A cette époque, l'on peut estimer que le revenu d'un conseiller de préfecture est toujours de 1200 F, tandis que depuis 1810, celui du préfet de la Meurthe est de 30 000 Francs. Sur une vingtaine de professions différentes exercées au sein de la préfecture de la Meurthe, peu nombreux sont ceux qui ont une rémunération beaucoup plus faible. Ainsi, les expéditionnaires, concierge, secrétaires et sous-chefs de bureaux gagnent moins de 1000 F. par an. Le commis principal puis le commis principal du secrétariat du Conseil de préfecture (dont on ne connaît pas réellement la date de « naissance »), les expéditionnaires, les commis d'ordre, l'archiviste du secrétariat du Conseil de préfecture (lequel, semble-t-il existe en 1831, c'est à dire bien avant la création législative du greffe), l'huissier, le garçon de bureau, le concierge, gagnent respectivement moins de 1200 F.

Remarquons encore qu'en 1830, le sous-chef du bureau militaire de la préfecture de la Meurthe gagne 1200 F, c'est à dire le même salaire qu'un conseiller de préfecture. Enfin, un chef de bureau, de quelque classe qu'il soit, gagne un meilleur salaire que notre conseiller.

SECTION 6. LES CONGES.

Les archives du Conseil de préfecture de la Meurthe nous fournissent un document traitant de la question -apparemment épineuse- des congés des conseillers de préfecture.

Il manque, hélas, sur ce document, l'indication de sa date ou encore d'un élément qui aurait permis de la déterminer tel que le nom du préfet. Nous distinguons cependant la signature du ministre de l'Intérieur, Victor Lefranc, ce qui permet d'estimer sa période de rédaction entre février et décembre 1872, soit à la fin de notre période d'étude.

Le ministre de l'Intérieur Lefranc rappelle au préfet que les Conseils de préfecture font l'objet d'attaques assez vives et que, si le gouvernement doit un jour prendre leur défense pour les maintenir, ceux-ci doivent se montrer irréprochables. Par conséquent, il enjoint au préfet de ne tolérer aucun laisser-aller en matière de congés. Ainsi, ce dernier ne doit-il pas se

[819] Voir en annexe, le tableau des traitements et salaires des divers employés de la préfecture de la Meurthe.

laisser infléchir, si « ces fonctionnaires sollicitaient trop fréquemment (…) des congés ou même se déplaçaient souvent sans congé régulier »[820]. Lefranc encourage d'ailleurs son subordonné à lui faire part du moindre écart dont il aurait connaissance. Comme s'il pensait que les conseillers étaient enclins à solliciter des congés par désœuvrement, le ministre lui conseille de leur trouver d'autres occupations. Ainsi, écrit-il, « je vous recommande (…) de ne négliger aucune occasion de les associer soit au travail des bureaux de la préfecture, en leur déléguant le contrôle et la surveillance des services qui peuvent laisser à désirer, soit à l'administration extérieure, par des missions remplies en votre nom et conformément à vos instructions. Vous voudrez bien (…) indiquer dans quelle mesure chacun des conseillers (…) vous aura prêté son concours, afin qu'il soit tenu compte à chacun d'eux de l'utilité et de l'exactitude de leur collaboration »[821]. La lettre du ministre nous laisse sur une impression peu reluisante des conseillers de préfecture. En tout cas, l'opinion de ce haut fonctionnaire à leur égard paraît bien mauvaise. Il semblerait que le ministre parle d'un groupe de personnes dont on ne sait trop que faire et qu'il faut, à tout prix, occuper afin de ne pas trop exciter les critiques. Le sentiment de la précarité de l'existence du Conseil de préfecture (celui de la Meurthe mais pas uniquement) ressort de ce document, plus que dans tout autre consulté jusqu'à présent.

A titre de comparaison, il nous faut observer que la question n'a pas du tout été traitée de la même façon concernant le Conseil de préfecture de Strasbourg. Là, le ministre répond en juillet 1863, à une sollicitation du préfet du Bas-Rhin qui, prenant fait et cause pour ses conseillers[822], demande à ce que leur soit accordés à chacun quinze jours successifs de congés. Ils les prendraient à tour de rôle afin « que le service ne fût pas interrompu »[823]. Le préfet approuve son Conseil de préfecture mais doit tout de même solliciter l'autorisation du ministre de l'Intérieur. Pour ce faire, il argue alors de l'exemple des autres tribunaux. Le ministre refuse, tout en se montrant des plus diplomate. Il invoque, pour justifier son refus, la grande flexibilité qui permet, pour l'heure, aux conseillers de préfecture d'obtenir assez facilement gain de cause. Le processus nécessite cependant le sentiment -si ce n'est l'assentiment- du préfet et une autorisation spéciale du ministre. Le ministre se justifie d'ailleurs en invoquant la nécessité de préserver l'atout majeur d'une telle institution, à savoir « la prompte expédition des affaires ». Voici en quels termes, le 24 juillet 1863, le ministre fit parvenir sa réponse : « Je reconnais ce qu'il y a de légitime dans le désir exprimé par MM. les Conseillers, mais les règlements actuels sur les congés permettent de leur laisser toutes les facilités compatibles avec le lien du service, et je ne vois aucun motif pour déroger à ces dispositions. Lorsque l'un des membres du Conseil de préfecture aura besoin de s'absenter, il devra donc, comme par le passé, m'adresser une demande que vous me transmettrez avec votre avis et sur laquelle je statuerai par décision spéciale. A plus forte raison, je ne pourrai donner mon assentiment à la suppression des séances pendant le mois de septembre. La

[820] Lettre du ministre de l'Intérieur au préfet de la Meurthe, ADMM 2M7.
[821] Lettre du ministre de l'Intérieur au préfet de la Meurthe, ADMM 2M7.
[822] « Je regarde cette demande comme très légitime, et j'ai cru devoir la soumettre à V. Exc. et la prie de m'autoriser à accorder à (...) chacun successivement et en tenant compte du service des audiences, un congé de quinze jours (...). Si V. Exc. jugeait qu'en cela le Conseil de préfecture peut être assimilé aux autres tribunaux et qu'il peut avoir un mois de vacances, il n'y aurait aucun inconvénient sous le rapport du service à ce que du 1er septembre au 1er octobre le Conseil interrompe ses séances. (...) », MEYER, op. cit., p. 62.
[823]MEYER, op. cit., page 62.

prompte expédition des affaires est l'un des principaux avantages de la juridiction des Conseils de préfecture et il importe que leur tradition à cet égard soit exactement maintenue »[824].

[824]MEYER, op. cit., p. 62-63.

TITRE II. LES CONSEILLERS DE PREFECTURE DE LA MEURTHE DE L'AN VIII à 1871[825].

C'est aux conseillers de préfecture de la Meurthe, eux-mêmes, que nous allons ici nous intéresser. Cette recherche a pour objectif de déterminer les « critères de sélection » employés pour désigner les conseillers de la Meurthe. Ceci doit alors nous permettre de mieux définir leur profil. Leurs origines sociales, leur situation professionnelle, leur niveau d'études avant leur entrée en fonction au sein du Conseil de préfecture nancéien, leur âge, leur situation sociale comme professionnelle font également l'objet de notre attention.

Notre étude nous permettra, en outre, de répondre à des questions telles que celle de savoir si les conclusions établies pour notre département se rapprochent ou non de celles faites par divers auteurs à propos d'autres Conseils de préfecture. Par ailleurs, nous avons vu qu'avant l'institution des Conseils de préfecture, sous l'Ancien Régime, nombre des matières dont la compétence échet en 1800 aux conseillers de préfecture, est confiée pour partie aux subdélégués[826]. On se demandera donc s'il existe une continuité entre ces conseillers et les subdélégués[827]. Cette même question peut également être posée avec les administrateurs qui leur ont, en quelque sorte, succédé. Existe-t-il une similitude (et donc une continuité) entre le choix de subdélégués (en général ce sont tous des hommes de loi de la généralité) et les conseillers de préfecture?.

[825] Tableau de renseignements concernant les conseillers de préfecture en poste en l'an X (tableau dressé le 12 germinal an X). A.D.M.M.. 2M7. Le tableau rempli par le préfet et renseignant le ministre de l'Intérieur sur les conseillers de préfecture se compose de sept rubriques principales.
Les fonctions occupées puis les noms et prénoms du personnage figurent en premier. Viennent ensuite des renseignements sur son « origine », autrement dit, son époque et son lieu de naissance (commune, arrondissement, départemt) et, par voie de conséquence, son âge actuel. Les professions qu'il a exercées avant la Révolution puis l'état de ses services pendant la Révolution occupent les quatrième et cinquième place. La situation familiale occupe une place importante. Les renseignements portent sur la situation maritale du conseiller -ce qui représente la situation la plus courante- ainsi que, le cas échéant, le nombre d'enfants dont il est le père. S'y adjoignent également des renseignements sur son épouse (sa condition sociale, sa façon de recevoir…). Au fil du temps, la religion est mentionnée. La notice se termine par l'état de la fortune personnelle de l'impétrant.
Il faut noter que ce tableau est établi selon le même modèle que celui qui recense des informations sur les préfets.

[826] Bien évidemment toujours sous l'autorité du préfet qui seul possède un pouvoir décisionnaire. C'est donc une sorte d'instruction qu'il peut confier aux subdélégués. Cf partie introductive.

[827] Bien évidemment, ce sont bien plus les sous-préfets que préfigurent les subdélégués. Mais les sous-préfets n'héritent pas de la connaissance même partielle ou même limitée à une sorte d'instruction préparatoire en matière de contentieux administratif, alors que tel est bien le rôle des conseillers de préfecture (lesquels, quant à eux, n'ont pas connaissance d'administration active ou très occasionnellement).

Au delà de ces auxiliaires de l'intendant d'Ancien Régime, c'est également la parenté avec les membres des administrations centrales de département qui est posée[828].

[828] « Dans de très nombreux cas les membres des administrations centrales de département ont (..) été les membres des premiers Conseils de préfecture », *Auby et Drago, p. 187, n° 180*.

CHAPITRE 1. QUI SONT LES CONSEILLERS DE PREFECTURE DE LA MEURTHE[829] ?

Pour mieux connaître les conseillers de préfecture, nous allons nous reporter en premier lieu, aux notices individuelles que les préfets doivent remplir au sujet de chaque conseiller en poste. Celles-ci sont renouvelées de manière assez fréquente et s'inscrivent dans le cadre d'un contrôle régulier exigé par la circulaire du 23 mars 1810[830].

Les réponses que les préfets successifs de la Meurthe vont fournir annuellement au ministère de l'Intérieur, nous permettent de dresser avec précision le profil du conseiller de préfecture de la Meurthe et de le comparer à ses collègues des autres départements (du moins à ceux pour lesquels une étude a été menée sur cette question).

Les notices prennent la forme d'un questionnaire type[831]. Celui-ci se présente de la manière suivante :

« 1° Nom, Prénoms, Age et lieu de naissance.

2° Résidence réelle, Profession cumulée avec ses fonctions ».

Ainsi, les premières fiches de renseignement s'attachent-elles à bien préciser et différencier la résidence réelle du conseiller de celle de son domicile politique.

« 3° Position sociale et anciens services de la famille paternelle et maternelle ; lieu de résidence de cette parentèle ».

La référence aux « anciens services de famille » semble jouer en faveur d'un candidat comme un gage de confiance accordé par avance, voire comme une marque de « qualité » : si des parents du candidat ont déjà accompli des fonctions publiques d'importance, l'administration présume que l'impétrant doit lui aussi être capable. Mais il semble surtout que l'idée qui prévaut soit celle que les services rendus confèrent des droits à la reconnaissance de l'administration. En quelque sorte, la nomination est une manifestation du remerciement d'un gouvernement reconnaissant.

« 4° Célibataire ou marié, noms et âge de la femme, caractère, esprit, valeur et relations comme femme du monde, influence, religion à laquelle elle appartient[832]. Nombre d'enfants, leurs âges.

---

[829] A.D.M.M. 3 N 260 : Nomination des employés de préfecture de 1822 à 1872 (comptabilité générale du département).

[830] Laquelle exige une notice individuelle et un exemplaire de signature. On trouve ainsi nombre de fiches concernant un seul et même conseiller mais réalisées à des dates différentes.

[831] Au fil du temps, les préfets se contentent de reproduire le numéro de la question (sans en réecrire l'intitulé) et d'y accoler leur réponse.

[832] Force est de constater qu'aucun conseiller de préfecture de la Meurthe n'a jamais appartenu à un autre culte que le culte catholique.

5° La fortune du conseiller (son montant) et sa source, le département où sont situés les biens [-étant entendu qu'il s'agit généralement d'un patrimoine foncier-], la tenue de la maison ».

La fortune nous permet de déterminer si les conseillers de la Meurthe sont des notables, et si tel est bien le cas, dans quelle proportion.

Les diverses informations recueillies relativement à l'épouse d'un conseiller[833] et à ses qualités de femme du monde, semblent poser la question de la qualité et de l'influence des réceptions que cette dernière et son époux peuvent offrir, et, par là-même, de l'image du gouvernement qui pourra ainsi être relayée. L'important étant, sans doute, que la représentation du gouvernement soit sans tâche.

Ce qui laisse à penser, même si un certain nombre des conseillers rencontrés s'avère peu mondain, que ce critère joue un certain rôle dans l'appréciation portée sur le conseiller jugé.

« 6° Santé et infirmités ».

Cette question peut bien évidemment être reliée à celle dite de l'habitude du travail (n°11) car un conseiller malade, âgé ou infirme peut avoir plus de difficultés à bien s'acquitter de la tâche qui lui est confiée.

« 7° Physique, tenue, manières ».

Cette question laisse toujours un peu dutatif car le rapport entre la description physique d'un candidat et ses aptitudes éventuelles à devenir conseiller de préfecture ne paraît pas évident. On peut cependant imaginer -mais cela reste du pur domaine de la supposition- qu'il s'agit là d'une question de représentation et que le gouvernement cherche ainsi à nommer des personnes qui vont, en quelque sorte, devenir la vitrine de ce gouvernement.

« 8. Ancienne existence ou profession antérieure et religion à laquelle il appartient.

9. Ancienne direction politique.

10. Instruction générale ou spéciale, esprit (qualités et imperfections), facilité d'élocution, Jugement et appréciation des hommes.

11. Intelligence politique, intelligence administrative, activité extérieure, habitude du travail, Concours donné au préfet ».

Il faut noter que très vite s'installe une nuance subtile entre l'opinion politique publiquement exprimée par un conseiller (ou un candidat) et celle qu'il nourrit réellement. Les préfets, dans la formulation de leur réponse, se doivent donc d'être attentifs à cette distinction et à bien y répondre.

Le concours donné au préfet est une question qui se révèle d'autant plus fondamentale qu'elle implique que ce dernier ait confié au conseiller en question des missions relevant de la pure action administrative (et sortant donc de la compétence traditionnelle d'un conseiller de préfecture). Si le conseiller s'en est bien acquitté, c'est alors la possibilité de briguer un poste d'administrateur actif telle une sous-préfecture qui s'ouvre à lui.

« 12. Position et considération, rapports avec les fonctionnaires et les administrés, préférence ou antipathie pour une classe de la société ».

Le titre de cette question connaît quelques variations et on lit ainsi parfois : « Relations sociales et publiques/ considérations et influences/ préférence ou antipathie pour une classe de la société », ce qui, en réalité, ne change pas grand-chose. Il faut certainement voir dans cette

[833] Voir d'un candidat à un tel emploi.

question, le souci de ne choisir comme conseiller de préfecture, que des personnes capables de faire preuve d'impartialité, tant publiquement, que dans l'exercice de leurs fonctions. Le candidat doit certainement savoir être un juge administratif impartial (même si on lui demande, par ailleurs, d'être dévoué au gouvernement) afin que ses jugements soient respectés et non remis en cause par les justiciables en particulier et l'ensemble des administrés en général.

« 13. Caractère (qualités et imperfections).

14. Ambition, prétentions et droits à l'avancement, goûts et penchants.

15. Résumé et observations générales ».

A notre disposition également, se trouvent d'autres fiches de renseignements établies, pour leur part, sur les candidats au poste de conseiller de préfecture. Elles ne sont, en effet, pas dénuées d'intérêt, puisqu'elles peuvent éventuellement nous éclairer sur ce qui a pu motiver le choix d'un candidat plutôt que d'un autre. Elles ont en outre, le mérite de nous renseigner sur les motivations de ces postulants, et donc, indirectement, sur le regard que ceux-ci et leurs contemporains portent à cette institution.

Les procès verbaux d'installation qui constatent le bon déroulement de la prestation de serment ainsi que l'expédition de l'acte de naissance fournissent également de précieuses informations.

L'ensemble de ces renseignements, ainsi que ceux fournis par l'abondante correspondance existante entre le préfet de la Meurthe et le ministre de l'Intérieur vont nous permettre de réaliser notre étude et de répondre à l'ensemble des questions qui la motivent : le Conseil de préfecture de la Meurthe est-il un corps politisé[834]? Est-ce un corps de notables? De quelle formation tant intellectuelle que professionnelle bénéficient les conseillers de préfecture de Nancy ? Quelle est leur moyenne d'âge ?

Bien évidemment nous répondrons à ces questions en distinguant chaque nouveau régime politique. Nous tâcherons ainsi de voir si ne transparaît pas une certaine évolution dans la façon dont cette fonction est envisagée.

Qui plus est, le XIXième siècle ayant connu un certain nombre de changements d'orientation politique, il est intéressant de se pencher sur la condition des conseillers de préfecture et de se demander si, à l'instar des préfets, ils sont alors victimes d'épuration, ou, si au contraire, ils traversent imperturbablement la ronde des régimes politiques, sans être jamais inquiétés. Dans cette alternative, nous nous trouverions face à un paradoxe : en effet, si comme divers travaux[835] l'ont invoqué, le recrutement des conseillers de préfecture est bien de nature politisée, comment ces derniers ne pourraient-ils pas alors être remerciés en cas de changement politique ? Ne prêtent-ils pas un serment de loyauté lors de leur entrée en fonction ? Doivent-ils alors prêter un nouveau serment de foi ?

[834] Pour Mme Brun-Jansem, le recrutement des membres du Conseil de préfecture de l'Isère est bel et bien politisé. Il nous faut donc voir ce qu'il en est de celui de la Meurthe. MACAREL, op. cit., p. 47, dit du Conseil de préfecture qu'en plus d'être un tribunal administratif, « c'est aussi un corps politique, car il est investi d'une autorité indépendante qu'il tient de la loi de son institution ».

[835] Ainsi BRUN-JANSEM (Françoise), op. cit.

Si, d'autre part, un juge administratif est choisi parce qu'affidé du gouvernement qui le nomme, quelle confiance peut-on nous accorder à la justice qui est ainsi rendue[836] ?

C'est à toutes ces questions, que nous allons, dès à présent, tenter de répondre.

SECTION 1. SOUS LE CONSULAT ET LE PREMIER EMPIRE[837]:

§ 1. LE CONSULAT[838].

La lecture de divers documents des archives[839] nous apprend que, le premier consul, une fois seulement le problème de la composition du Conseil de préfecture résolu, (ce qu'il fait en même temps qu'il désigne les maires et les sous-préfets), et après avoir pourvu divers autres postes (tel que celui de secrétaire général de préfecture[840]) va procéder à la nomination du « Conseil général du département ainsi que ceux des arrondissements communaux », par un arrêté n° 10. Ainsi, si l'on se réfère à cette chronologie, il apparaît que le bon fonctionnement du Conseil de préfecture de la Meurthe est une question d'égale importance que la nomination d'un maire ou d'un sous préfet. Bien évidemment, la première nomination au sein du département de la Meurthe est celle du préfet, nommé le 11 ventôse an VIII en la personne de Jean-Joseph Marquis[841].

C'est, bien évidemment, la composition du Conseil de préfecture nancéien[842] sous le Consulat qui nous intéresse ici. Ainsi, c'est Granjean qui est tout d'abord désigné mais il refuse sa nomination et est remplacé par Gehin. Ce dernier ne reste en poste que l'espace

[836] « De la qualité du personnel, de son degré de politisation dépendra en grande partie la valeur de la justice rendue par le Conseil de préfecture » Brun-Jansem, op. cit., p. 14.

[837] Pour se familiariser avec ce que devait être l'esprit public dans le département de la Meurthe en ce début de dix-neuvième siècle, il faut se référer à un témoin de ce temps : le préfet Marquis. Celui-ci confirme que « la population du département de la Meurthe était attachée à l'Empereur » : « nulle part, dit le préfet, la personne du chef de l'Etat ne peut être plus respectée et plus chérie ». Cette affirmation se trouve corroborée par d'autres témoignages et n'est donc pas douteuse. THIRY, op. cit., p. 48. Il cite MARQUIS (Jean-Joseph), *Mémoire statistique du département de la Meurthe adréssé au ministre de l'Intérieur,* Paris, an XIII, p. 136.

[838] Le Consulat est une période qui s'étend de la proclamation de la Constitution du 13 décembre 1799 (ou 22 frimaire an VIII) au 18 mai 1804, date de proclamation de l'Empire. C'est, en premier lieu, le Consulat à temps qui s'exerce, lequel laisse très vite place –le 2 août 1802 (ou 14 thermidor an X)- au Consulat à vie. Il faut noter que sous le Consulat et même au-delà, jusqu'en 1807, la France garde l'appellation de République, terme qui ne disparaît des textes officiels qu'en 1807.

[839] A.D.M.M. 2M8.

[840] Par l'arrété n°3, du 6 floréal an VIII, A.D.M.M. 2M8.

[841] Pour des informations très complètes sur le préfet Marquis, on se réferera à l'ouvrage de Jean-Loup THIRY, *Le département de la Meurthe sous le Consulat,* Thèse pour le doctorat, 1957, publications du Centre d'histoire du droit lorrain, Nancy, 191 pages, p. 15-31.

[842] Rappelons que le Conseil de préfecture du département de la Meurthe a son siège à Nancy, et ce, de par le loi du 28 pluviôse an VIII.

d'une année, avant de laisser sa place à Guilgot. Lui sont associés Anthoinet, Villiez et Mallarmé.

C'est cette composition que nous allons maintenant étudier plus en détail.

A) Des juristes expérimentés.

En effet, d'une façon générale, les conseillers de préfecture de la Meurthe se sont, précédemment à leur nomination, illustrés en tant qu' « hommes de loi » avant la Révolution (1), et ont, majoritairement, exercé les fonctions d'administrateurs du département (2)[843]. Ils ont donc une certaine compétence et expérience du type de contentieux qu'ils vont avoir à résoudre. Le Conseil de préfecture de la Meurthe est donc composé de juristes dotés, au surplus, d'une certaine expérience au sein d'une administration active[844].

1) Un personnel présentant certaines garanties de capacités.

Ainsi, Granjean, qui décline le poste de conseiller qui lui est proposé, est bien un homme de loi, justifiant d'une expérience au sein de l'ancienne administration de département. Les archives, malheureusement, ne révèlent pas la raison de son refus ni les fonctions qu'il exerce alors. Mais ce qui est vrai pour Granjean l'est aussi pour trois des quatre conseillers de préfecture dont la Meurthe va finalement être dotée. Par conséquent, le profil de Granjean correspond à un profil type de conseiller de préfecture recherché, du moins dans le département de la Meurthe.

Ainsi, à l'exception de Géhin, tous les conseillers nommés ou choisis pendant cette période ont suivi une formation juridique. Ce sont tous des hommes de lois[845] (Granjean, Anthoinet, Mallarmé) et lorsque l'on ne retrouve pas cette mention, c'est celle d'avocat (Villiez, Guilgot) qui la remplace.

Joseph François Villiez est, avant la Révolution, avocat, substitut du procureur général de la Cour des monnayes de France pour le tribunal des monnayes des provinces de Lorraine et Barrois, puis pendant la Révolution, il assume, entre autres, les fonctions de juge de paix. Certes, il n'a pas d'expérience administrative mais c'est bien un juriste.

On pourrait d'ailleurs en dire de même d'Anthoinet, homme de loi avant la Révolution, et qui, pendant cette dernière, est notamment procureur de la commune de Nancy et juge de première instance au tribunal de Nancy. On dirait aujourd'hui que sa carrière est bien plus celle d'un civiliste que d'un publiciste.

---

[843] Ils ont tous occupés des postes de responsabilité après la chute de l'Ancien Régime. Mais avant la Révolution, ils occupaient également des fonctions non négligeables (ainsi, par exemple, Villers).

[844] Notons, à l'inverse que, concernant cette même période jusqu'en 1820 (et peut-être même jusq'aux débuts de la Monarchie de Juillet), M. Pierre Bodineau note que si les critères pris en compte sont la fortune ou encore la « position favorable au gouvernement en place », « aucune rubrique ne prévoit (…) une appréciations des qualités professionnelles, qui ne paraissent entrer en ligne de compte dans le choix du gouvernement qu'à titre secondaire ». D'ailleurs, il note que une enquête commandée en 1841 par le ministre de l'Intérieur donne « la mesure de la médiocrité des conseillers en place ». Si, comme nous dans la suite de nos développements, il note une « amélioration du recrutement sous la Monarchie de Juillet », il souligne également que des « ambiguités dans le recrutement des conseillers » perdurent jusqu'en 1953. BODINEAU, op. cit., p. 4.

[845] Ce qui est alors synonyme d'avocat.

Charles François Mallarmé[846] et Claude Guilgot sont tous deux hommes de loi avant la Révolution, le second étant avocat depuis 1767.

La seule et unique exception concerne Géhin dont on ne sait pas précisément quelles sont, à cette époque, ses fonctions. S'il est notoire qu'il a été curé et a exercé des fonctions administratives, nous n'avons cependant pas de dates précises. Il semble cependant que l'on puisse tout de même inférer des renseignements en notre possession qu'il n'a pas eu de fonctions d'ordre juridique ou administratif avant 1789.

La première conclusion qui s'impose donc est que ces conseillers sont des juristes qui ont bien plus exercé leurs talents en matière judiciaire qu'administrative. Cependant, l'examen minutieux de leurs parcours révèle leur expérience d'administrateurs actifs qu'il ne faut pas omettre de souligner.

2) Une expérience au sein de l'administration active.

Très vite, on s'aperçoit que notre conseiller de préfecture « type » de la Meurthe n'est pas seulement un juriste mais également et principalement un ancien administrateur de département voire même du département de la Meurthe.

Ainsi, tous ces conseillers de la période consulaire justifient-ils d'une expérience en matière purement administrative et, plus particulièrement dans les matières dont ils vont avoir à connaître en tant que conseillers de préfecture[847].

Ainsi Granjean a été administrateur de département mais également Villiez (lequel justifie également d'une expérience comme membre de la municipalité de Nancy), Anthoinet et Mallarmé ont tous deux exercé comme chefs de bureau auprès de l'administration centrale de la Meurthe, avant qu'Anthoinet ne devienne administrateur de ce même département de l'an VI jusqu'à la suppression de ces administrations.

Deux tempéraments doivent cependant être apportés.

Géhin, dont nous avons rappelé ci-dessus, qu'il n'avait aucune formation juridique (rappelons qu'il a d'abord servi l'Eglise en tant que curé), justifie tout de même d'une certaine expérience administrative puisqu'il a été deux fois maire (de Boucécourt puis de Nancy), membre du district de Pont-à-Mousson puis commissaire du Directoire près l'administration municipale de Nancy. Ces expériences administratives ont dû sembler suffisantes et satisfaisantes puisque après sa nomination comme conseiller de préfecture de la Meurthe (poste qu'il n'occupera que durant quatorze mois), il va être nommé sous-préfet de Toul, fonction qu'il va exercer treize années durant. Nous verrons plus loin, que ce changement de poste peut tout à fait être perçu comme une promotion.

---

[846] Deux députés de la Meurthe portent le même nom de famille, sans que l'on puisse, à notre état de connaissances, s'il existe une parenté entre eaux. Le premier est François, René, Auguste MALLARMÉ Né le 25 février 1755 à Nancy et décédé le 25 juillet 1835 à Richemont, en Seine-Maritime. Il préside l'Assemblée Nationale du 30 mai 1793 au 13 juin 1793, soit un mois seulement. Il est député de la Meurthe du 31 août 1791 au 20 septembre 1792 et du 04 septembre 1792 au 26 octobre 1795. Sa biographie figure dans le Dictionnaire des députés de Malherbe.
Le deuxième homonyme est Claude, Joseph MALLARME, pour lequel nous ne disposons que de la date de naissance (à savoir, le 3 avril 1758 à Nancy).

[847] L'administration centrale est l'administration du département.

Quant à Guilgot, un des avocats que ce Conseil de préfecture emploie, sans pouvoir dire qu'il n'ait aucune expérience administrative, il faut cependant remarquer qu'elle diffère de celle de ses confrères. En effet, s'il semble bien que le choix de conseillers de préfecture de la Meurthe se soit plutôt porté sur des hommes qui sont d'anciens administrateurs du département, Guilgot lui, a plutôt servi dans l'administration « des domaines et bois » où il a été directeur et receveur général. Il a également assumé les fonctions de commissaire et receveur du bureau de bienfaisance pendant environ quatre ans.

Le Consulat a donc choisi des hommes qui sont majoritairement des juristes (à l'exception de Gehin, curé puis, entre autres choses, maire et commissaire du Directoire prés de l'administration municipale de Nancy). Il eût sans doute été plus aisé d'employer d'anciens collaborateurs de l'intendant de Lorraine (voire même d'un autre intendant) ou des administrations de l'époque révolutionnaire. En effet, ces deux anciennes institutions auraient pu fournir un personnel déjà formé -même partiellement- à la pratique du contentieux administratif. Cependant, sans qu'il soit vraiment possible d'en déterminer les raisons, cela n'a pas été le cas.

En tout état de cause, les nouveaux conseillers de préfecture ont exercé des fonctions juridiques et même, pour certains, judiciaires avant la Révolution. Au cours de cette dernière période, ils ne sont pas restés inactifs, certains ayant même assumé des fonctions publiques (la plupart sauf Guilgot et Géhin ont travaillé dans les administrations de département et surtout dans les administrations centrales de la Meurthe).

Le fait étant d'importance, il faut insister encore sur l'absence de conseiller qui ait appartenu, de près ou de loin, à l'ancienne intendance de Lorraine.

Par ailleurs, ce sont des hommes que rien ne distingue plus que d'autres et notamment rien dans leur courte « biographie » dressée par le préfet, ne mentionne qu'ils se soient particulièrement signalés au plus fort des troubles révolutionnaires. En ce sens, et en l'absence de détails complémentaires et contradictoires sur ces fonctionnaires, nous pourrions donc conclure que, comme l'a affirmé Mme Brun-Jansem à propos du Conseil de préfecture de l'Isère, que les conseillers de préfecture de la Meurthe sous le Consulat sont des «administrateurs expérimentés ayant fait preuve d'un républicanisme modéré »[848]. N'oublions pas ce qu'à cette période, peut représenter le terme de « République » auquel se trouvent associées toutes les atrocités perpétrées par la Révolution.

Il nous faut cependant préciser que ce terme de modération employé ne se retrouve pas dans les documents de cette période consulaire (mais il en résulte tout de même). Cependant, nous aurons l'occasion de le retrouver de façon plus significative en avançant dans l'étude de la vie de ce Conseil de préfecture.

[848] BRUN-JANSEM (Françoise), op. cit.

B) Des hommes choisis majoritairement au sein de la population nancéienne.

Certes il est difficile d'affirmer péremptoirement que ces conseillers de préfecture de la Meurthe qui ont exercé pendant la période consulaire, ont été choisis parce que nancéiens. Nous n'avons ici que six nominations pendant cette période, et ce chiffre se prête mal à des statistiques.

Pour autant, force est de constater que la moitié (c'est à dire trois d'entre eux : Villiez, Anthoinet et Mallarmé) sont nés à Nancy même, ville dans laquelle ils ont établi leur résidence ainsi que leur domicile politique. Les documents des archives restent muets sur la ville de naissance de l'un d'entre eux (Granjean), mais elles indiquent qu'il s'agit de « Granjean de Nancy », sans préciser s'il s'agit de sa ville natale ou de domicile. C'est, à n'en pas douter, afin d'éviter de le confondre avec un homonyme. Mais cette précision n'est-elle pas, en elle-même, éloquente ?

Deux autres conseillers sont étrangers au département, mais en sont cependant de proches voisins, puisque Géhin est né dans l'arrondissement de Remiremont et Guilgot, est, pour sa part, natif de Neufchâteau. Autrement dit, ce sont deux vosgiens dont on sait, que le premier s'installera à Toul et le deuxième à Nancy.

C) Le poids des recommandations.

Le poids des recommandations ne saurait, pour cette époque, être passé sous silence. Peut-être ces présentations de candidats par des personnalités bien connues, sont-elles aussi nécessaires comme gage de confiance, eu égard aux troubles nombreux qu'a subis la France depuis la Révolution ?

Ainsi, Granjean qui n'a pas accepté (et peut-être même pas demandé) ce poste, est présenté par le chef de brigade Duroc. Pour sa part, Villiez est présenté par l'administration centrale et par le tribun Dieudonné. Mallarmé est, quant à lui, recommandé par le tribun du même nom ainsi que par deux conseillers d'Etat (Boulay et Réguier de la Meurthe)

Seuls Anthoinet, Gehin et Guilgot ne semblent pas avoir été recommandés. Notons cependant, que pour répondre à cette question, ce sont les documents retrouvés dans les archives tant départementales que nationales qui nous ont servi. Il semble cependant, qu'elles aient réalisé un bon travail de conservation, et qu'en l'absence de documents prouvant une quelconque présentation, il faille penser que celle-ci n'a pas eu lieue.

D) L'âge d'entrée en fonction.

L'âge moyen d'entrée en fonctions s'établit autour de 47 et 48 ans (plus exactement cette moyenne est de 47, 75 ans). Ce sont donc, à de rares exceptions, des hommes nés dans les années 1750. Le plus jeune est Mallarmé qui est né en 1765 et a donc seulement 36 ans. Le plus âgé est alors Guilgot né en 1743 : il a donc 58 ans. On peut induire qu'il s'agit là d'une moyenne d'âge raisonnable, dans le sens où, pour cette époque, ce sont des hommes ayant

déjà une longue expérience professionnelle. Pour autant, il ne faut pas s'y méprendre, ces nominations ressemblent bien plus -eu égard à la moyenne établie- à un dernier emploi qu'au lancement d'une carrière prometteuse.

E) La notabilité des conseillers de préfecture de la Meurthe.

La question qui importe ici est de déterminer si les conseillers de préfecture de la Meurthe sont choisis parmi la classe particulière des notables ou si leurs origines sont indifférentes à leur recrutement. Autrement dit, a-t-on dans notre Conseil de préfecture, des conseillers d'origine modeste ?

Si la notabilité est bel et bien un critère de sélection, a-t-on affaire à des petits notables ou à des personnages plus importants ?

1) La définition du notable[849].

Le notable se définit par sa richesse qui lui donne, par le cens[850], la capacité politique[851]. Il se définit également par ses traditions familiales, autrement dit c'est un héritier (ce qui induit la présence au pouvoir des mêmes familles). Qui plus est, l'exercice de leur pouvoir au niveau local et l'influence exercée en raison de fonctions publiques ou représentatives sont encore autant de critères qui permettent de révéler un notable.

2) Des notables locaux ?

Les documents attestent que ces premiers conseillers de préfecture de la Meurthe font partie d'une liste de notabilités de l'arrondissement communal de Nancy, dréssée le 2 floréal an IX[852]. Une de ces listes nous apprend, tout d'abord, que les conseillers de préfecture de la Meurthe figurent bien au nombre des notables communaux aux numéros 9 à 12 et dans l'ordre suivant: Joseph-François Villiez, Charles Victor Antoinet, Charles François Mallarmé, Nicolas Géhin, tous signalés comme domiciliés à Nancy[853]. Cependant, ces conseillers ne font pas partie de la liste des cent notables les plus imposés de la commune de Nancy (le centième étant le préfet Marquis)[854].

---

[849] JARDIN ET TUDESQ, T.1, op. cit., p. 157.
[850] Constitutions de 1791 et de 1795 (celle-ci se montre d'ailleurs bien plus souple puisqu'elle élargit le droit de vote à tous les citoyens qui s'acquittent d'une contribution directe tandis qu'en 1791, n'est électeur que celui qui paye « un impôt direct au moins égal à trois journées de manœuvres » et à dix, s'il veut élire les députés. TULARD, FAYARD, FIERRO, op.cit., p. 629.
[851] « La fortune est considérée comme un gage d'indépendance de capacité et aussi de solidarité avec le système », JARDIN et TUDESQ, op. cit., T.1, p.158.
[852] ADMM, 3M1.
[853] D'après les renseignements des Archives Nationales, c'est sûrement faux concernant Géhin qui a, pour sa part, son domicile politique à Toul au moment où il devient sous-préfet, soit 14 mois seulement après être devenu conseiller de préfecture (il a certes, pu changer de domicile politique dans ce laps de temps).
[854] Liste signée pour le préfet absent par le conseiller de préfecture délégué Mallarmé.

Pendant tout le Consulat (et même ensuite sous le premier Empire) sont nommés conseillers de préfecture des anciens notables, hommes de loi avant la Révolution mais aucun émigré. Il faut remarquer que de 1800 (date de création de la fonction de conseiller de préfecture) à 1804[855], seules 6 nominations de conseillers interviennent[856] et encore, ne faut-il pas oublier que parmi celles-ci l'un d'entre eux refuse sa nomination (il s'agit de Granjean).

§ 2. LE PREMIER EMPIRE.

Cette période s'étend de la proclamation de l'Empire le 18 mai 1804 aux 4-6 avril 1814, date de l'abdication de Napoléon 1er.

A. Le préfet de la Meurthe demeure Jean-Joseph Marquis (et ce, jusqu'en 1808).

Le 18 mai 1804, la Constitution est modifiée par sénatus-consulte, permettant ainsi la proclamation de l'Empire et faisant du premier consul l'empereur des Français.

Le ministre de l'intérieur (Chaptal), les préfets, sous-préfets, maires et l'ensemble des fonctionnaires appellent alors à voter oui au plébiscite qui pose la question de l'hérédité de l'empereur. Il faut cependant préciser qu'aucun document ne prouve que les conseillers de préfecture de la Meurthe aient été investis d'une telle mission, ce qui, bien évidemment n'exclut pas l'hypothèse que Marquis ait pu leur donner des consignes verbales en ce sens. Il n'est en effet pas rare que ces conseillers soient mobilisés pour quelques activités administratives[857].

Le régime (et son incarnation dans la personne même de Napoléon) va devenir plus autoritaire dès 1805[858], au lendemain d'Austerlitz. A la fin de l'année 1807 et au début de 1808, l'Empire est à son apogée. C'est également l'époque charnière où le pouvoir devient quasi absolu[859]. Parmi les mesures significatives d'un certain durcissement[860], la magistrature va connaître, en 1807, une vague d'épuration. Il est alors légitime de se demander si nos magistrats administratifs vont également connaître le même sort. Rappelons en effet, qu'il existe une supposition de recrutement politisé du personnel d'un Conseil de préfecture, ce que nous n'avons pas encore, concernant la Meurthe, mis en évidence. Mais si cela s'avérait exact, il serait logique, à moins d'une « promotion » irréprochable, que ces conseillers soient ébranlés par une telle montée autoritaire.

---

855 C'est alors la fin du Consulat. Le régime devient impérial : ce qui, concrètement, ne change rien concernant le Conseil de préfecture de la Meurthe..Cet état de fait nous permet donc de regrouper nos conclusions.

856 Pour 4 sièges qui doivent être pourvus en permanence.

857 Voir à cet effet la partie sur les attributions administratives du Conseil de préfecture et de ses membres.

858 LENTZ (Thierry), *Nouvelle histoire du Premier Empire*, Tome 1, p. 204-205

859 LENTZ, *Nouvelle histoire du Premier Empire*, p. 348.

860 En 1807, le Tribunat est supprimé. Ses compétences passent au Corps législatif qui doit maintenant travailler dans le respect d'une procédure telle que l'opposition va s'en trouver muselée (si ce n'est quelques voix qui se sont élevées lors du vote du code criminel). Le régime devient monocaméral mais non d'assemblée pour autant (remarque LENTZ (Thierry), *Nouvelle histoire du Premier Empire*, T.1, p 336 et s.).

Or, force est de constater que rien de tel ne vient troubler la quiétude de ce conseil. En effet, si l'on dénombre deux nominations (en tout et pour tout) pour l'ensemble de la période du premier Empire (ce qui est fort peu), encore faut-il s'empresser de dire qu'il s'agit là de pourvoir au remplacement d'un seul conseiller : Mallarmé, lequel est décédé. Les deux nominations s'expliquent simplement par le fait que le premier remplaçant désigné n'a pas souhaité abandonné ses fonctions de maire de Nancy (ce qu'il est depuis environ quinze ans). Aussi a-t-il fallu nommer une autre personne, ce qui fut fait en 1806, par la désignation de Pinodier.

Pas plus que 1807, 1810 ne sera aucunement source de tourments pour nos conseillers. Or, il faut bien noter que, si l'on en croit Thierry Lentz[861], bien plus que 1807, 1810 marque le basculement définitif vers le pouvoir autoritaire et sans partage[862]. Et en effet, nous remarquons que, d'une façon générale, en 1810, l'empereur décide de remettre de l'ordre à l'intérieur comme à l'extérieur du pays. Ainsi, les départements vont connaître de grands bouleversements puisque 39 préfectures[863] vont changer de titulaires, un an avant que les sous-préfectures elles-mêmes ne soient touchées. Dans les nominations à ces postes nouvellement vacants, on compte quelques fils de maisons nobles (de noblesse d'Ancien Régime, s'entend), constate Thierry Lentz[864]. Remarquons que ce même auteur précise[865] qu'à son sens, 1810 représente l'apogée de l'Empire (du fait de son étendue mais aussi de sa puissance)[866].

Tandis que nous avions remarquer que la période consulaire n'avait recruté au sein du Conseil de préfecture de la Meurthe aucun émigré, il faut souligner qu'après son mariage avec Marie-Louise, Napoléon va ouvrir plus facilement « les postes du service civil à ceux [des anciennes familles nobles] qui en avaient les capacités et (…) le désir »[867]. C'est ce que Thierry Lentz appelle dans son ouvrage la « politique de fusion nationale »[868]. Outre la volonté de se rattacher à la noblesse d'Ancien Régime (et de s'apparenter aux familles royales), l'empereur entreprend une ouverture vers l'ancienne aristocratie. Il faut, en effet, noter que « les fonctionnaires de la Révolution vieilliss[ent] et arriv[ent] en fin de carrière. La relève [va donc être] assurée par des hommes atteignant leur maturité et qui n'avaient connu ni les charges d'Ancien Régime (à l'exception notable de Bachasson de Montalivet, nommé ministre de l'Intérieur) ni les luttes de la Révolution ; des produits du régime en quelque sorte (…) »[869]. Or qu'en est-il des conseillers de préfecture de la Meurthe ? Cette politique d'ouverture et d'oubli national fait-elle entrer des hommes nouveaux au sein du conseil nancéien ? A l'évidence, le Conseil de préfecture de la Meurthe ne renouvelle pas son

[861] LENTZ (Thierry), *Nouvelle histoire du Premier Empire*, Tome 1, p. 517
[862] D'ailleurs, la vie parlementaire s'en trouve encore plus étouffée (les cessions annuelles du Corps législatif se réduisent de plus en plus).
[863] Il ne semble pas que cela concerne Nancy car la nomination du Baron Riouffe intervient en 1808 (certes c'est un noble semble-t-il d'Ancien Régime [ce qui corrobore cette idée de fusion nationale mais déjà dés 1808] et il reste en poste jusqu'à son décés (1813).
[864] LENTZ (Thierry), *Nouvelle histoire du Premier Empire*, Tome 1, p. 524.
[865] Dans la conclusion du Tome 1 de son ouvrage.LENTZ, op. cit., p. 555-558.
[866] Ce qui laisse à penser que si l'Empire est à son faîte, il ne peut désormais que se maintenir ou s'affaiblir….
[867] LENTZ (Thierry), *Nouvelle histoire du Premier Empire*, Tome 1, p. 522.
[868] LENTZ (Thierry), *Nouvelle histoire du Premier Empire*, Tome 1, p. 522.
[869] LENTZ (Thierry), *Nouvelle histoire du Premier Empire*, Tome 1, p. 523.

personnel afin d'y faire place à des membres d'anciennes familles nobles, puisque, comme nous venons de le préciser, seules deux nominations ont été enregistrées et encore, ont-elles eu pour finalité de pourvoir à un décès. Cependant, bien avant cette officialisation d'une politique de réconciliation, le conseiller choisi est bel et bien un homme d'Ancien Régime : il s'agit de Pinodier. Nous constatons donc dores et déjà une première -quoique légère- similitude entre notre Conseil de préfecture et celui de l'Isère, étudié par Mme Brun-Jansem et qui y a noté, sous l'Empire, un « retour des hommes d'Ancien Régime » [870].

Le 8 août 1804, Chaptal[871] est remplacé au ministère de l'intérieur[872] par Champagny[873]

Fin juin 1809, c'est Cretet, le ministre de l'intérieur, malade, qui va être supplée par Fouché (période de crainte d'un débarquement anglais). Puis Montalivet devient ministre de l'intérieur.

En 1806, le Conseil de préfecture de la Meurthe doit déplorer la perte du conseiller Mallarmé, emporté par la maladie après seulement cinq années de fonctions. Afin de pourvoir à cette vacance, le maire de Nancy, Lallemand, est nommé. Celui-ci préfère cependant conserver ses fonctions municipales et décline l'offre d'un emploi pourtant rémunéré.

1) Quelques actes de candidature.

Suite au décès de Mallarmé, de nombreuses candidatures se sont manifestées. Leur examen peut s'avérer enrichissant à plusieurs titres. Ainsi, nous renseigne-t-il sur les personnes qui peuvent être intéressées par ces fonctions comme sur leurs motivations (parfois inattendues). Enfin, cet examen nous permet de comprendre de quelle façon s'opère le choix du préfet et du ministre.

a) M. Pierre désire « une retraite pour [ses] vieux jours » [874].

Une demande d'un certain Pierre intervient le 6 février 1806 (avant la nomination de Lallemand). Le candidat n'allègue en sa faveur aucune compétence technique ni aucune recommandation. Il dit n'avoir « pour protection que [son] amour pour votre Majesté, et [ses] prophéties sur ses dernières victoires ». Il désire cette place car, dit-il, elle « me serait une retraite sur mes vieux jours ». C'est tout dire de la façon dont la fonction pouvait être perçue et de la haute idée que l'on se faisait alors du travail à fournir.

Lallemand lui a été préféré.

[870] BRUN-JANSEM, op. cit., p 15-71.
[871] Jean-Antoine Chaptal est ministre de l'Intérieur du 7 novembre 1800 au 7 août 1804.
[872] Ensemble des attributions d'un ministre de l'intérieur : cité dans LENTZ, *Nouvelle histoire du Premier Empire*, T.1, p. 42, nbp 1.
[873] Jean-Baptiste Nompère de Champagny : du 7 août 1804 au 9 août 1807.
[874] A. N.; F/ 1 b I / 166 / 7. La demande date du 6 février 1806 (donc avant la nomination de Lallemand): c'est Lallemand qui lui est donc préféré (et ensuite Pinodier puisque Lallemand refuse le poste).

b) La demande de Christophe père.

Au cours du même mois, le 12 février 1806, une autre demande parvient au ministre, avant que Lallemand ne soit nommé. Elle émane de Christophe « major du 12° régiment de cuirassiers », lequel sollicite un emploi pour son père[875].

Ce dernier a d'ailleurs déposé une demande auprès du ministre de l'Intérieur. Nicolas Denis Christophe avocat, échevin de l'hôtel de ville de Nancy et ancien lieutenant général de police de Nancy, a vu son poste supprimé par la Révolution ce qui, dit-il, lui a enlevé presque toute sa fortune.

Il invoque pour lui le fait d'avoir « acquis quelques connaissances administratives et judiciaires dans sa jeunesse, qu'a mûrit une longue expérience ». On dénombre, dans sa lettre de demande, quelques lignes évoquant son passé ; deux faisant état de ses compétences pour ce poste et treize relatant la carrière de ses trois fils, tous officiers supérieurs dans les armées françaises.

c) La demande[876] de Claude Georges Malter.

Cet homme, originaire de Saint-Nicolas, demande au ministre de l'Intérieur, la place de conseiller de préfecture vacante suite au décès de Mallarmé. Avocat au Parlement de Nancy[877], il « a occupé des places dans le corps municipal et dans la justice de paix de son canton, jusqu'au commencement de 1793 », date à laquelle « il s'est rendu volontairement à l'armée où il a continuellement été employé comme chef dans l'administration militaire qu'il n'a quitté qu'à la conclusion du traité d'Amiens pour revenir dans sa famille ». Il est pour l'heure, suppléant du juge de paix, administrateur de l'hospice civil de Saint-Nicolas et, également, membre du conseil municipal de Saint-Nicolas. Il a 38 ans et deux enfants et est, financièrement, dans une situation peu confortable puisque ruiné par la loi du maximum et la chute des assignats.

d) Demande d'un certain Nicolas Charles Fabvier, « défenseur officieux », au ministre de l'Intérieur.

Fabvier suit depuis deux ans les audiences de la Cour de justice criminelle du département de la Meurthe où, de l'avis du procureur général impérial, « il s'y livre constamment à la défense des accusés avec autant de talent que de zèle ».

Pour appuyer sa demande, Fabvier fait état de sa situation familiale, exposant que celle-ci, « longtemps placée dans la magistrature et dans les administrations de la ci-devant Lorraine a su obtenir et conserver sans interruption l'estime et la confiance publique. Son père revêtu pendant de nombreuses années, d'un emploi honorable, l'a perdu à l'époque de la Révolution ». C'est ici, encore une fois, la preuve que ce genre d'arguments était tout à fait recevable et pris en considération, même si, dans ce cas précis, le candidat n'a pas été retenu.

---

[875] Lettre de candidature : Archives Nationales: F/ 1 b I / 166 /7.
[876] Non datée, référence: A.N.: F/ 1 b I / 166 / 7.
[877] C'est ce candidat qui fut avocat au Parlement de Nancy.

Ayant rassuré son interlocuteur sur ses qualités familiales, Fabvier passe alors en revue l'étendue de ses propres compétences. Il explique alors qu'il « exerce prés des cours de justice de la ville de Nancy les fonctions de défenseur officieux. (…) [et que, s'] il désirerait que de plus longs services personnels eussent honoré sa carrière (…) du moins il supplie son excellence de voir dans l'expression de ce désir, une assurance de zèle et de dévouement qu'il apporterait dans les fonctions auxquelles il serait appelé par la bienveillance du ministre et par la volonté de sa majesté ».

Nous n'avons relevé jusqu'ici que les candidatures de ceux qui se sont présentés avant la nomination de Lallemand et à qui ce dernier a été préféré.

Le point commun de toutes ces candidatures est que les arguments qui portent sur leur compétence proprement professionnelle sont un peu trop « légers », et, en tout cas, toujours accessoires par rapport aux références familiales. L'idée sous-jacente qui en émane est que la place convoitée devrait échoir au demandeur parce que sa famille a acquis une position influente.

Certains de ces postulants sont avocats de formation (et ont exercé comme tel avant la Révolution), mais aucun ne justifie d'une quelconque expérience en matière de contentieux administratif. Aucun, en effet, et Lallemand, pas plus que les autres. Pourtant, c'est ce dernier qui est choisi.

2) Nomination et refus de Lallemand.

a) Le refus de poste de Lallemand :

Au décès du conseiller Mallarmé et pour pourvoir à la place ainsi laissée vacante, le préfet propose au ministre de l'Intérieur (De Gerando), dans une lettre du 6 février 1806[878], de nommer l'actuel maire de Nancy, Lallemand. Le choix du préfet va donc être approuvé par le ministre de l'Intérieur et l'empereur, puisque la nomination de Lallemand intervient par décret impérial du 19 février. Elle est annoncée au préfet Marquis, dans une lettre du ministère datée du 24 février 1806[879]. On peut y lire que cette nomination intervient après que De Gérando en ai fait la proposition à l'empereur et après que lui-même ait reçu les propositions du préfet de la Meurthe.

Ainsi, le mécanisme apparaît-il ici clairement : le préfet dresse une liste de candidats qu'il propose (en indiquant ses ordres de préférence) au ministre de l'Intérieur et ce dernier, à son tour, soumet cette liste à l'empereur. Il faut noter dores et déjà que le ministre choisit toujours les candidats au sein de cette pré-selection mais qu'il ne choisit pas toujours le candidat préféré du préfet comme nous pourrons le constater en d'autres occasions. Ainsi, nous n'avons jamais vu de candidat « hors liste préfectorale » être choisi par le ministre ou l'empereur et être de sorte imposé au préfet. Par contre, il est arrivé qu'un seul candidat ait été

[878] A. N. : F/ 1 b I /166/7. Il ne semble pas qu'il ait alors pris la peine de dresser une liste de plusieurs candidats. Il semble bien au contraire, qu'il se soit contenté de proposé le nom de Lallemand au ministre de l'Intérieur, lequel lui donne son agrément. C'est seulement au moment du refus de Lallemand que Marquis va dresser une liste de trois conseillers éventuels.

[879] A.D.M.M. 2M7.

présenté par le préfet de la Meurthe. Celui-ci souhaite la nomination de cette personne, bien qu'une liste de plusieurs candidats lui ait été demandée[880].

Notons que Lallemand va refuser ce poste. Sur ce point, les fiches de renseignements manquent parfois de clarté, entretenant une certaine confusion puisque l'on peut lire tantôt qu'il « a opté pour d'autres fonctions », tantôt « qu'il a démissionné ». Ainsi, peut-on lire qu'il démissionne le 21 mars 1806, mais dans une lettre[881] du 6 mars 1806 du préfet au ministre il est dit que la place de Lallemand est « vacante par la non -acceptation de M. Lallemand qui désire continuer ses fonctions de maire ». Il est donc, tout simplement, « non acceptant », d'autant qu'il n'était pas même demandeur. Celui-ci avait d'ailleurs appris sa nomination en lisant le Journal Officiel. C'est le préfet Marquis qui « de son propre mouvement » l'avait proposé au ministre alors même que Lallemand lui avait écrit (apparemment le 20 février) « pour l'engager à (…) ne pas [le] porter sur la liste des candidats ». N'ayant pas changé d'opinion, il écrit donc le jour même de sa nomination au ministre de l'intérieur pour décliner la place ainsi offerte[882].

b) Les compétences de Lallemand[883].

Il semble peu douteux qu'il se soit agi d'un notable car sa fiche de renseignements dit de lui qu'il « était, avant la Révolution, l'un des médecins les plus distingués de cette ville ; il avait été attaché pendant plusieurs années à l'hôpital militaire. Appelé en 1791 à la mairie par les suffrages de ses concitoyens, il n'hésita pas à faire le sacrifice de son état à la chose publique que, depuis cette époque, il a servi sans interruption, et toujours gratuitement, dans l'exercice des principales fonctions municipales.

Administrateur aussi probe qu'éclairé, il a su mériter dans tous les temps, par sa sagesse, et même au milieu des circonstances les plus orageuses, l'estime générale », et le préfet de poursuivre : « je crois être en ce moment, l'organe de la reconnaissance publique en sollicitant en faveur de ce magistrat respectable à tant de titres une récompense[884] due à ses vertus, à son désintéressement et à ses services ».

On voit bien d'après cette lettre du préfet que la place de conseiller de préfecture est, selon lui, préférable à celle de maire: il parle en effet de « récompense » pour services rendus[885]. Le préfet envisage donc la nomination de Lallemand à ce poste de conseiller de préfecture comme une sorte de promotion pour bons et loyaux services. D'autre part, cette lettre laisse à penser que les fonctions de maire ne sont pas rémunérées et que, si faible soit la rémunération d'un conseiller, ce serait là une sorte de gratification intéressante pour Lallemand.

---

[880] C'est le cas de Berr
[881] A.N : A/ F/ 1 b I / 166 / 7.
[882] A. N. F/ 1 b I / 166 / 7.
[883] Nous n'avons ni la date, ni le lieu de naissance ni les prénoms de Lallemand.
[884] C'est une motivation des préfets que l'on a déjà rencontré: cette idée de donner cette place de conseiller de préfecture en guise de compensation ou de récompense.
[885] Notion récurrente dans les motivations tant des préfets que des candidats pour pourvoir à ces postes de conseillers de préfecture. La compétence en passe, de fait, souvent au second plan des critères pris en considération !

Quant à la question des compétences du candidat, elles ne sont pas même abordées. On ne peut douter qu'il ait été rompu à la pratique administrative mais alors c'est d'administration active qu'il s'agit.[886]

Une fois le refus de Lallemand connu, le préfet dresse une nouvelle liste de prétendants.

3) De nouvelles candidatures, suite au refus de Lallemand.

a) La demande d'un père fortuné, désireux de marier son fils[887].

Suite au décès du conseiller Mallarmé et au refus de Lallemand d'accepter le poste, un conseiller de la Cour d'Appel de Nancy, Charlot, demande la place de conseiller de préfecture pour son fils. Il s'adresse directement au ministre de l'Intérieur (il ne passe donc pas par le préfet). On apprend par cette lettre, qu'il avait déjà écrit au ministre pour que son fils soit nommé sous-préfet de Mirecourt mais, désespérant de l'obtenir « malgré toute votre bonne volonté », il demande à ce que le ministre pense à son fils pour cette place de conseiller de préfecture. Le père écrit, à propos de cette place qu' « elle ne vaut que douze cents francs, mais [qu'il a] de la fortune ». Il semble donc se résigner à convoiter pour son fils une place qu'il juge peu rétribuée. Il faut souligner, cette fois encore, que les motivations qu'il évoque, sont des plus rocambolesques : en effet, Charlot désire marier son fils or celui-ci s'y refuse obstinément tant qu'il se trouve sans emploi ! Le père, désespéré, sollicite donc cette place. Par ailleurs, cette fois, les capacités de l'impétrant ne semblent pas en cause puisque « depuis quatre ans, [il] travaille gratuitement à la préfecture uniquement dans la vue de s'instruire dans la partie administrative » et le père assure « qu'il l'est ».

b) Le sénateur Jacqueminot recommande Blac hier, anciennement « maître de la poste aux chevaux » de Nancy.

Un certain Blachier, recommandé par le sénateur Jacqueminot demande la place de conseiller de préfecture, suite au refus de Lallemand. Blachier est « maître de la poste aux chevaux » à Nancy « et depuis environ un an démissionnaire de cette entreprise ».

Jacqueminot qui écrit au ministre de l'Intérieur en mars 1806 pour recommander Blachier dit de lui, pour appuyer cette demande qu'il « a reçu une éducation soignée, il a vraiment tous les [qualités] nécessaires et désirables pour bien remplir l'emploi qu'il désire, il a une réputation bien soutenue de probité et de délicatesse, il est père de famille. Quoiqu'il ne soit pas sans fortune il a éprouvé des pertes qui diminuent son bien-être. Un de ses fils est au service et s'y conduit parfaitement (…) ». Au travers de cette demande de place, on retrouve une fois encore une motivation traditionnelle des candidats : compenser des pertes financières. Bien qu'il n'y ait rien d'anormal à travailler pour subvenir à ses besoins, le fait d'en faire la motivation principale à obtenir ce poste surprend (car, en somme, ce poste-ci comme

[886] De là à former un bon conseiller de préfecture, apte à trancher des litiges de contentieux administratif, il y a un pas. Ainsi, y-a-t-il lieu d'émettre quelques doutes sur l'aptitude -immédiate- de Lallemand. Cela ne semble pourtant n'avoir troublé ni le préfet, ni le ministre.
[887] Archives Nationales ; F/ 1 b I / 166 / 7.

n'importe quel autre). Il n'y a dans ces candidatures que peu de lignes sur l'attrait de la fonction ou les compétences que peut avoir le postulant pour l'occuper.

En outre, il faut toujours se souvenir qu'à l'origine ces postes étaient confiés à des gens que l'on voulait fortunés, car devant représenter le gouvernement, l'administration. Or, il semble qu'à présent, on y place des personnes toujours politiquement bien pensantes mais dont les capacités financières ne sont plus les mêmes : alors qu'auparavant étaient choisies des personnes que l'on pouvait mal rémunérer (puisque déjà aisées), désormais on nomme des individus à qui l'on affecte ainsi un traitement en guise de remerciement de services rendus[888].

c) La requête d'un ancien magistrat qui « après avoir supporté si longtemps les rigueurs de la fortune, [se de mande s'il] ne serait (…) donc pas possible qu'elle [le] réconcilie avec le bonheur » ?

Cet ancien magistrat au nom assez incertain (Mathis ou Mabroeuf[889]) divorcé, amnistié, qui dit n'avoir aucune protection et n'invoque aucune capacité particulière se demande, cependant, si « après avoir supporté si longtemps les rigueurs de la fortune, [il ne serait] pas possible qu'elle [le] réconcilie avec le bonheur » ?

d) La candidature de T oussaint Villot[890], ancien président de l' administration centrale et actuellement membre du Conseil général du même département.

Villot émet une première fois le souhait d'obtenir une place de conseiller de préfecture suite au décès de Mallarmé. Il réitère sa demande en apprenant la défection de Lallemand.

Le 19 mars 1806, le préfet Marquis annote favorablement la requête de Toussaint Villot, à l'intention du ministre, de la façon suivante : « Le préfet du département de la Meurthe se fait un plaisir de rendre à Villot (…) le témoignage honorable qui lui est dû, et d'attester que dans les diverses fonctions administratives qu'il a remplies sans interruption depuis 1792, avec autant de lumières que de dévouement, il a su se concilier l'estime publique et a acquis, par ses services, des droits à la bienveillance du Gouvernement ».

Selon toute vraisemblance, le préfet n'est donc pas opposé à la nomination de ce candidat qui semble tout à fait apte à assumer de telles fonctions. Pour autant, il ne le met pas dans sa liste de candidats proposés au min de l'Intérieur.

Si Toussaint Villot n'est pas originaire de notre région (il est natif de Paris), c'est bien là un des seuls reproches que l'on puisse lui faire, si l'on prend comme point de comparaison ce

---

[888] Nous observons par exemple, plus loin, des demandes d'émigrés ayant subi des revers de fortunes. Le choix de conseillers ayant subi des revers de fortune en raison de la nationalisation de leurs biens poserait le problème de leur partialité dans le jugement contentieux de ces affaires .

[889] A la suite du décès du conseiller de préfecture Mallarmé, plusieurs candidats se présentent. Toutes ces candidatures se trouvent dans le dossier Lallemand, A.N., F/ 1 b I / 166 /7. Candidature au poste de conseiller de préfecture. (Remarque: candidature non retenue) (lettre du 24 février, donc après la nomination de Lallemand et après son refus : car Lallemand refuse le 21 février : par conséquent la lettre de candidature arrive sans doute trop tard mais en tout état de cause, il n'est pas choisi après la " démission " de Lallemand qui date du 21 mars).

[890] Quand on a parlé de Géhin, on a également évoqué un certain Villot, beau-frère du baron Louis, lequel Villot est nommé sous-préfet en remplacement de Géhin en 1814 : est-ce le même dont il s'agit déjà ici ?

qui semble être les critères de recrutement utilisés sous le Consulat. Ce personnage (né en 1744) a été avocat avant la Révolution et depuis, a exercé plusieurs fonctions, notamment dans l'administration active, où il a travaillé pendant quatorze ans. Ainsi, il a été successivement, depuis 1792 : procureur de la commune de Nancy, administrateur de district, Commissaire du Gouvernement mais surtout administrateur et président de l'administration centrale jusqu'à l'établissement des préfectures. Or, rappelons que nos conseillers de préfecture de la Meurthe de la période consulaire sont principalement d'anciens administrateurs du département. Depuis ce temps, il est membre du Conseil général de département. « Toutes ces fonctions je les ai remplies avec exactitude, zèle, probité et désintéressement sans craindre le moindre reproche » conclut-il dans sa lettre au ministre de l'Intérieur du 3 mars 1806.

e) Le protégé de Louis Bonaparte : le médecin Serrières.

Serrières est docteur en médecine. Notons que ce n'est d'ailleurs pas la première fois que nous rencontrons un membre du corps médical à ce type de poste, puisque Lallemand était lui aussi médecin.

L'acte de candidature de Serrières est soutenu par « S.A.I le Prince Louis ». Ce dernier qui avait déjà appuyé cette demande lors du décès de Mallarmé mais, trop tard semble-t-il, car, alors, la place avait été proposée au maire de Nancy, Lallemand. Le prince renouvelle son appui à cette demande, après le refus de Lallemand, le 10 mars 1806[891].

La première demande de Louis Bonaparte est datée du 17 février 1806 et est adressée à Champagny, ministre de l'Intérieur.

Sébastien Serrières bénéficie également de la recommandation du maire de la ville, de l' « attestation du commissaire de police de ladite ville » ainsi que de celle du préfet qui « se fait un plaisir d'attester (…) que monsieur Sébastien Serrières (…) jouit de la confiance et de l'estime publique ainsi que de celle de l'administration. Le préfet ajoute que c'est en considération de la conduite honorable et des talents de M. Serrières qu'il a cru devoir le proposer comme candidat à l'une des deux places du jury de médecine de ce département, à laquelle il a été nommé et qu'il a remplie jusqu'à présent de manière à justifier complètement l'opinion qui l'y avait porté ».

Notons que malgré cette « haute » recommandation, c'est un autre candidat qui sera choisi.

<u>4) La liste de candidats établie par le pr éfet et proposée au m inistre : une récompense imaginée pour promouvoir la fonction publique administrative….</u>

Sur cette liste, nous ne retrouvons pas, loin s'en faut, l'ensemble des noms des candidats qui se sont proposés. Pour tout dire, nous ne retrouvons, dans cette liste de trois noms établie par Marquis, aucun des candidats qui se sont présentés spontanément et dont nous venons de parler. Il faut ici attirer l'attention du lecteur sur le fait que nous n'avons trouvé, tant aux

[891] A. N. ; F/ 1 b I / 166 / 7, Lettre de S.A.I le Prince Louis au ministre de l'Intérieur, en date du 10 mars 1806. (Remarquons que cette candidature n'a pas été retenue).

archives nationales que départementales, aucune lettre de candidature de ces trois personnages que propose maintenant le préfet à la nomination.

Le préfet a donc opéré une sélection[892] qu'il soumet ensuite, dès le 6 mars 1806[893], pour décision, au ministre de l'Intérieur.

Ainsi, le préfet Marquis propose-t-il, pour remplacer Lallemand aux fonctions de conseiller de préfecture, trois noms au premier rang desquels figure le premier adjoint de la mairie de Nancy « qui a successivement rempli des fonctions administratives et judiciaires », le sieur Mandel (c'est d'ailleurs le candidat que le préfet comptait proposer « pour remplacer M. Lallemand en qualité de maire »).

En seconde position (et on sait que les candidats sont généralement placés par ordre décroissant de préférence), se trouve un autre nancéien, le sieur Pinodier, chef de bureau à la préfecture, lequel compte, à son actif, quarante années de service. C'est ce candidat qui sera effectivement nommé, preuve que le préfet n'est pas toujours pleinement suivi dans ses choix.

En troisième lieu, se trouve le sieur Pierre Quenche, chef de bureau à la préfecture, qui a travaillé pendant quatorze années « dans l'administration »[894].

La conclusion de cette lettre du préfet mérite que l'on s'y attarde car les thèmes qui y figurent sont récurrents. La nomination suggérée vise à susciter des vocations administratives en récompensant ceux qui s'y dévouent et qui proviennent des bureaux de la préfecture : il est alors tout à fait possible de rapprocher cela d'autres propos où les préfets se plaignent d'une certaine désaffection, d'un manque d'intérêt des personnes qui seraient compétentes envers ces postes et qui sont peu enclins à opter pour une fonction si mal rétribuée. On retrouve alors, une fois de plus, cette notion d'accorder la place de conseiller de préfecture en « récompense »[895] de bons services, mais en la dépassant. En effet, c'est bien plus dans le sens d'une promotion (et même d'une promotion interne) accordée en raison des qualités et des états de services des bénéficiaires qu'il faut entendre cette notion. Ce qui prouve une fois encore qu'il n'en allait pas toujours ainsi, à savoir que les places étaient parfois octroyées à des personnes qui ne les avaient pas méritées par leurs compétences administratives.

Le préfet Marquis insiste également sur le fait qu'il faut soutenir ceux qui suivent une carrière administrative : « Si sa Majesté daigne fixer son choix sur l'un de ces employés, cet exemple offrira un grand ***encouragement à tous ceux qui suivent la même carr ière***, et qui ont besoin d'être soutenus par l'espoir d'obtenir après de longs travaux une ***récompense honorable et due à leurs services*** ».

[892] A. N. F/ 1 b I / 166 / 7, Lettre du 6 mars 1806. Candidats proposés par le préfet de la Meurthe (Marquis) suite à la non acceptation de Lallemand. Figurent sur cette liste : Mandel, Pinodier et Quenche.

[893] Autrement dit, le préfet Marquis dresse cette liste le jour même où est porté à sa connaissance le refus de Lallemand (6 mars 1806). Peut-être n'a-t-il tout simplement pas voulu tenir compte des candidatures arrivées ultérieurement, ayant déjà confectionné sa liste de candidats ? Pour celles formulées cependant avant cette date, il faut bien conclure qu'elles ne l'ont pas intéressées.

[894] On n'a mis là que les années de travail administratif (pas d'autre détail ici)

[895] Ce qui rappelle (tout en étant un peu différent) la traditionnelle notion de dédommagement également récurrente dans ce type d'affaires.

5) La liste du ministre de l'Intérieur[896].

C'est à l'occasion du remplacement du conseiller Mallarmé que nous voyons, pour la première fois, le ministre établir sa propre liste et non forger sa décision à partir de celle dressée par le préfet de la Meurthe.

Dans cette ultime liste deux des noms proposés par le préfet (et au nombre desquels se trouvait le « favori » de Marquis) ont disparu, pour laisser place au deuxième candidat du préfet (Pinodier) ainsi qu'au protégé de Louis Bonaparte (Serrières). Soulignons qu'il est assez inhabituel de voir ainsi proposer au choix de l'empereur un nom qui n'avait pas été présenté par le préfet du département concerné.

La liste du ministre ne comporte que les deux noms de Serrières et de Pinodier. Ce sont donc, de toutes les demandes adressées pour ce poste, les deux seules que le ministère a bien voulu retenir. Le choix se fera ainsi entre un chef de bureau de la préfecture, « indiqué par le préfet » et justifiant de 40 ans de services (Pinodier) et un docteur en médecine recommandé par le Prince Louis (Serrières).

Il semble dès lors logique de conclure que la recommandation qui semble la plus puissante (celle du Prince Louis) n'a apparemment pas eu beaucoup d'effet puisque c'est Pinodier qui va être retenu. On est dés lors en droit de se demander si le ministre n'a pas dressé cette liste de deux noms (ce qui semble tout à fait exceptionnel), parce que son choix s'était porté sur Pinodier mais afin, cependant, de ménager la susceptibilité du frère de Napoléon, laissant l'empereur assumer le choix définitif.

6) le choix du second cand idat du préfet : Pinodier [897], ou l'arrivée d'un homme d'Ancien Régime.

Nous pouvons dores et déjà remarquer qu'en la personne de Pinodier, nous avons -enfin- un membre de l'ancienne intendance de Lorraine (dans laquelle il a assumé les fonctions de chef de bureau du 7 janvier 1766 jusqu'au 3 décembre 1790). Il est, en effet, le premier à intégrer le Conseil de préfecture de la Meurthe, alors qu'il aurait été logique de voir ce conseil se servir du personnel expérimenté de cette institution (si la Révolution n'était passée par-là). Ainsi le ministre (dans son choix de candidat dressé le 17 mars 1806[898]) souligne-t-il cette continuité de services administratifs exercés par l'impétrant : Pinodier est en effet « l'un des chefs de bureau de la préfecture et [il compte] quarante années de services tant dans les bureaux de la ci-devant intendance que dans ceux qui lui ont succédé ». En effet, depuis 1790, Pinodier a été chef de bureau dans le département de la Meuse avant de revenir exercer cette même fonction dans celui de la Meurthe[899].

---

[896] Archives Nationales ; F/ 1 b I / 166 / 7, Document à en tête du ministère de l'Intérieur et daté du 17 mars 1806 : « Présentation de candidats pour remplacer M. Lallemand dans le Conseil de préfecture de la Meurthe ». Seuls deux noms y figurent : ceux de Serrière et de Pinodier.

[897] Sur une fiche de renseignements, il est directement écrit qu'il remplace Mallarmé décédé (puisque Lallemand, en fait, est non acceptant)

[898] Archives Nationales ; F/ 1 b I / 166 / 7.

[899] A.N. F/ 1 b I / 170 / 16.

B. Deux autres préfets vont succéder à Marquis : les Barons Honoré-Jean Riouffe[900] (le 29 octobre 1808) et Fréville (le 15 décembre 1813).

D'octobre 1808 à décembre 1813, ce sont uniquement les chefs de l'administration préfectorale nancéienne qui changent.

En effet, ces deux préfets n'ont jamais eu à choisir de candidats pour les fonctions de conseillers de préfecture. Ainsi donc, n'y aura-t-il pas de nouveau conseiller du 21 mars 1806 (nomination de Pinodier) au 3 octobre 1814 (désignation de Susleau de Malroy), soit pendant une période extrêmement longue de 8 ans et 7 mois ! .

Riouffe meurt du typhus le 30 novembre 1813 avant que Susleau ne soit nommé mais il exprime tout de même son souhait de voir désigner Michel Berr comme conseiller de préfecture, ce qui ne se fera pas.

Le Conseil de préfecture de la Meurthe sous le Premier Empire se compose donc des personnalités suivantes, à savoir : Guilgot, Anthoinet, Mallarmé puis Pinodier, et, enfin, Villiez, dont on ne sait si ses fonctions prennent fin en 1813 ou seulement en octobre 1814, au moment où son remplaçant Susleau, est nommé.

En conclusion pour la période du premier Empire, le nombre peu élevé de nominations nous renseigne sur la volonté de l'empereur de ne pas trop déplacer ses conseillers. De cette constatation, il semble naturel de déduire que l'Empereur ne manifeste pas à l'égard des conseillers de préfecture, la même crainte qu'il nourrit envers les préfets, à savoir que ces derniers s'installent trop confortablement dans leurs fonctions et dans leurs départements, ce qui justifie leurs fréquentes mutations.

[900] Honoré Jean Riouffe (1764-1813). « Avocat et polygraphe à la veille de la Révolution, il se lia en 1792 avec les Girondins qu'il suivit à Caen puis à Bordeaux et fut incarcéré sous la Terreur. A sa sortie, après le 9 thermidor, il publia une relation de sa captivité, *Mémoires d'un détenu*, qui eut un grand retentissement. Il vécut des libéralités de Mme de Stael avant de se rallier à Bonaparte. Il fut récompensé par une désignation au Tribunat puis par diverses préfectures ». TULARD, FAYARD, FIERRO, op. cit., p. 1068.

SECTION 2. LA PREMIERE RESTAURATION (DE L'ABDICATION [4-6 AVRIL 1814], AU RETOUR DE L'AIGLE [MARS 1815]).

> « Deux peuples, différents par leurs souvenirs, par leurs idées, par leurs habitudes, et qui ne pouvaient même plus se comprendre ; deux armées qui avaient combattu l'une contre l'autre, et dont l'une célébrait comme des victoires ce que l'autre déplorait comme des défaites ; enfin, deux propriétaires pour la même maison, pour le même champ : voilà la France telle que la maison de Bourbon la retrouvait en 1814, et telle qu'après l'avoir constituée elle devait la gouverner ».
>
> Duvergier de Hauranne cité par VILLEPIN p.79

§ 1. UN NOUVEAU REGIME.

Le 31 mars 1814, les troupes alliées entrent à Paris. Le 6 avril 1814, Napoléon abdique à Fontainebleau tandis que le Sénat conservateur fait appel aux Bourbons. Une monarchie censitaire s'établit alors dans une France, réduite à ses frontières de 1792.

Comme Bonaparte avant lui, Louis XVIII va tenter une politique de réconciliation des Français. Rallier les partisans de Monsieur et les nouvelles élites, ces filles de la Révolution qui ont grandi sous l'Empire, voilà qui n'était pas une petite gageure. Pourtant, c'est bien ce que Louis XVIII se propose de faire dans cette Charte qu'il octroie tout en ne manquant pas, toutefois, de consacrer les principaux acquis de cette France des notables. Ainsi, reconnaît-il « tout à la fois l'égalité civile, les libertés fondamentales et les biens nationaux »[901].

Selon Dominique de Villepin, ce sont à la fois les attaques excessives déversées contre l'ancien chef de la Grande Armée et le souvenir d'une certaine amélioration des conditions de vie qu'il a favorisée qui ont contribué à ce que la Restauration gâche ses chances[902].

En effet, nombre d'historiens s'accordent à reconnaître une amélioration des conditions de vie sous le Consulat puis l'Empire. Albert Soboul en conclut alors que «la légende napoléonienne ne fut pas seulement sur la gloire militaire : longtemps après sa chute,

---

[901] Villepin, op. cit., p. 527.

[902] VILLEPIN, op. cit., p. 89 : « Il aura donc sNuffi de quelques mois pour que la Restauration gâche ses chances, attise partout les haines. La mémoire glorieuse de l'ancienne Grande Armée est outragée : « Je détestais Bonaparte, conclut le général Chouart, mais les Bourbons me le font aimer ».
VILLEPIN, op. cit., p.96 : « En déversant son fiel contre l'Empire grâce aux organes de la presse royaliste relayés par des centaines de pamphlets, la Restauration a fini par faire le jeu de l'Empereur. L'excès des attaques suscite indignation et compassion, tandis que son souvenir chaque jour agité rappelle à la nation que l'Aigle reste à une portée de fusil du territoire ».

Napoléon incarne pour le paysan libération sociale et progrès matériel »[903]. Villepin explique qu'il y a eu une amélioration des conditions de vie sous Napoléon et même dès 1789[904].

§ 2. UN NOUVEAU PREFET, NOMME LE 2 MAI 1814 : MIQUE.

On peut tout d'abord remarquer que l'institution des Conseils de préfecture n'est pas remise en cause. En effet, dans un premier temps, Louis XVIII, qui se veut le successeur de ses royaux ancêtres, loue, dans la Charte de 1814, les réformes que chacun d'eux a su introduire dans l'organisation des différentes institutions publiques et dans l'exercice du pouvoir. C'est ainsi, dit-il, que « Louis XIV a réglé presque toutes les parties de l'administration publique par différentes ordonnances dont rien encore n'avait surpassé la sagesse ». Mais, pour autant, le frère de Louis XVI n'en conserve pas moins les réformes immenses apportées à cette administration publique par Napoléon et notamment par la grande loi du 28 pluviôse an VIII.

La première Restauration, s'il est bien vrai qu'elle fut de courte durée (approximativement 11 mois), ne fut pas très encline à s'attacher un personnel préfectoral qui lui serait entièrement dévoué. Bien évidemment, un nouveau préfet, fut pour sa part, nommé : le préfet Mique fut donc choisi pour exercer ces fonctions dès le 2 mai 1814, donc moins d'un mois après l'abdication de l'Empereur. C'est bien là une preuve supplémentaire, si besoin en

---

[903] Extraits de VILLEPIN, op. cit., p.96 : « Un chef populaire, Napoléon touche également les dividendes du progrès économique dont il a été l'initiateur sous le Consulat et qui s'est traduit par une amélioration notable de la vie quotidienne : la viande et le vin accompagnent maintenant le pain, plus abondant que sous l'Ancien Régime et d'un prix plus stable ; on peut mettre des habits neufs le dimanche tandis que le mobilier s'est étoffé. Tous ces progrès sont portés au crédit du héros dont la mémoire s'est répandue dans les campagnes grâce aux récits des colporteurs et des grognards rentrés dans leurs foyers. Aussi le serf d'antan, qui a fourni les gros bataillons de la Grande Armée, salue son bienfaiteur qui l'appelle une nouvelle fois à ses côtés. De retour, le César du peuple harangue la foule, galvanise et rassure … ».
VILLEPIN, op. cit., p. 128-129 : « Des lits décents et des armoires solides remplacent le simple coffre d'antan. Antoine CAILLOT, auteur de mémoires sur les mœurs et usages des Français, décrit une évolution notable résultant de " l'aisance devenue générale par la division des propriétés ». Il précise : « Il est peu de maisons de cultivateurs et même de simples journaliers où l'on ne trouve un lit commode de noyer ou d'un autre bois, d'une élégante simplicité, une pendule plus ou moins riche, mais jolie, une paire de flambeaux et même un service de porcelaine ». Napoléon a toujours soigneusement veillé à maintenir le prix du blé dans des limites raisonnables. Les progrès dans l'alimentation sont notamment constatés par le statisticien PEUCHET : « L'homme des campagnes, qui ne connaissait qu'une nourriture grossière, une boisson peu saine, a aujourd'hui de la viande, du pain, du vin, du bon cidre et de la bière ». Ceux dans l'habillement par un voyageur anglais nommé Thomas HOLCROFT : « On voit maintenant [sous le Consulat] le dimanche beaucoup de gens proprement habillés , ils ont l'air satisfait et les symptômes d'aisance et de temps meilleurs ne peuvent tromper ». Jean TULARD précise dans sa *Vie quotidienne des Français sous Napoléon :* « Si la tenue de travail reste en toile ou en serge (habits grossiers) surtout pour les hommes, corset et jupe d'étamine pour les femmes, et si l'usage des sabots se généralise, sauf dans le Midi où les paysans vont pieds nus, c'est en effet le dimanche qu'apparaissent vestes, gilets, culottes et même souliers ». En conséquence, explique l'historien Albert SOBOUL : « Les conditions d'existence, alimentation, habillement, dans une moindre mesure habitation et mobilier, se sont améliorées, contribuant à la popularité du régime dans le monde rural, que les réquisitions et la conscription ne parviennent pas à saper. La légende napoléonienne ne fut pas seulement sur la gloire militaire : longtemps après sa chute, Napoléon incarne pour le paysan libération sociale et progrès matériel ».

[904] Le salaire des fonctionnaires s'en ressent-il ?
VILLEPIN, op. cit., note 1 p.84. « La paysannerie, libérée des contraintes fiscales de l'Ancien Régime d'une part, profitant de la raréfaction de la main d'œuvre résultant de la conscription d'autre part, a connu une hausse de ses revenus considérable entre 1789 et 1815 ».

était, de l'importance de ces agents du gouvernement et du rôle primordial qui leur est imparti.

§ 3. UN NOUVEAU CONSEIL DE PREFECTURE ?

La question qui se pose est celle de savoir si les changements de régimes politiques remettent en question la nomination d'un conseiller de préfecture.

Ce devrait être normalement le cas si, comme l'affirment certains auteurs[905], le recrutement de ces fonctionnaires était bel et bien politisé. Si tel était le cas, cela impliquerait que le gouvernement en place ait la faculté de choisir à ces fonctions des hommes en qui il pouvait placer sa confiance et qui formeraient de bons relais de la pensée la plus « politiquement correcte ». Par conséquent, une nouvelle tendance politique devrait tenir en suspicion ces affidés d'un régime défait.

Forts de ces suppositions, c'est avec un certain étonnement qu'il nous faut constater que le Consulat puis l'Empire passent sans que les conseillers de préfecture ne soient trop inquiétés.

Si, en effet, il n'est pas étonnant que la transition du Consulat (à temps puis à vie) au Premier Empire, se déroule sans heurts[906], quelques renvois de fonctionnaires n'auraient pas étonné outre mesure au moment du retour des Bourbons.

Sous le premier Empire, le Conseil de préfecture de la Meurthe compte, dans ses rangs, les conseillers Guilgot, Anthoinet, Pinodier et Villiez. Or, une seule nouvelle nomination (celle de Susleau) a lieu au sein du Conseil de préfecture de la Meurthe, les autres conseillers restant donc en fonction[907]. Encore faut-il préciser les circonstances qui entourent ce changement de conseiller[908].

A) La démission de Villiez.

Susleau est nommé pour succéder à Villiez, lequel désire démissionner en raison de son âge et de sa maladie[909]. On doit évidemment écarter l'hypothèse selon laquelle Villiez aurait démissionné pour ne pas servir un régime qu'il ne cautionnerait pas car c'est le 21 novembre

[905] Ainsi Mme BRUN-JANSEM, op. cit.

[906] Au moment du Consulat, le Conseil de préfecture de la Meurthe se compose de Gehin, Anthoinet, Mallarmé puis Villiez. Géhin ne reste qu'une année en fonction, étant promu sous-préfet de Toul dés 1801. Il est dés lors remplacé par Guilgot. Quant à Mallarmé, comme nous l'avons vu, il décède en 1806. Dans ces deux cas, le changement de la forme du régime en place ne peut donc avoir jouer aucun rôle.
La question se pose donc avec plus de pertinence à l'avènement de la Première Restauration.

[907] Quant aux autres conseillers de préfecture de la Meurthe nommés sous le Consulat, deux ont traversé les différents changements de régime sans être inquiétés pour finir leurs fonctions sous la Restauration, lesquelles fonctions s'achèveront soit par le décés (ce qui est le cas d'Anthoinet) soit par la démission: dans deux cas motivée par le grand âge du conseiller (Guilgot).

[908] Donc pour leur part, les conseillers, ne ressentirent pas les effets du changement de régime.

[909] Aux Archives Nationales, se trouve la lettre de sa démission, et il invoque la raison de son âge et de sa santé, raisons dont il avait, selon ses dires, déjà, à maintes reprises, entretenu le préfet.
Aux Archives Nationales, dans le dossier de Villiez (le démissionnaire) (référence F/ 1 b I / 176 / 14), on trouve la candidature de Susleau, celle des autres candidats puis l'acte de nomination (ou sa copie) de Susleau.

1813, c'est à dire bien avant la restauration d'un gouvernement monarchique, qu'il présente sa démission au préfet Riouffe. En outre, il affirme lui avoir déjà fait part en maintes occasions de son désir de cesser ses fonctions.

Il justifie cette démission par « l'affaiblissement de [sa] santé bien connu, [son] âge et d'autres motifs, relatifs à [sa] position personnelle et à [sa] famille, [qui le] déterminent à la retraite ». (Villiez était également le doyen du Conseil de préfecture).

Il faut remarquer que c'est seulement onze mois après cette lettre de démission, qu'un successeur est finalement désigné[910]. Entre temps, le régime politique en place a changé : nous sommes désormais sous la première Restauration. Ce long délai peut s'expliquer en partie par les évènements d'avril 1814 mais il ne manque cependant pas de nous étonner. Il semble donc judicieux de retracer la chronologie des évènements.

B) Un candidat israélite.

Il faut noter que dès le lendemain de la démission de Villiez, le préfet de la Meurthe alors en fonction, le baron Riouffe, écrit[911] au ministre de l'Intérieur afin de lui proposer de nommer Michel Berr[912], un israélite de Nancy, qui jouit d'une bonne réputation. Si Michel Berr avait été nommé, il aurait été un des premiers (pour ne pas dire le premier) conseiller de préfecture de confession israélite. En effet, les notices de renseignements que les préfets établissent à propos de leurs conseillers tendent à prouver cette assertion.

On peut dores et déjà remarquer que le choix du préfet ne sera pas suivi d'effet. En réalité, Michel Berr se trouve, semble-t-il, face à une concurrence bénéficiant d'appuis supérieurs aux siens (bien qu'il apparaisse clairement que trois sénateurs le soutiennent).

Si le préfet vante les louanges de Michel Berr et exprime son souhait de lui voir occuper un poste pour lequel il juge qu'il sera très utile (notamment par sa connaissance de la langue allemande encore usitée dans une partie de la Meurthe)[913], c'est vers le neveu du premier médecin de Louis XVIII que le choix va définitivement se porter.

En effet, il faut noter que si le préfet de la Meurthe écrit au ministre dès le lendemain de la démission de Villiers pour lui faire part de la candidature de Michel Berr et de son envie de lui voir attribuer ces fonctions, le document contient en marge une annotation du ministre qui confirme avoir bien reçu cette lettre mais présente son souhait que lui soit présentée une liste

---

[910] Un point reste obscur :nous ne savons pas si Villiez part dés sa demande en 1813 ou s'il attend l'arrivée de son successeur pour pouvoir partir. En tous les cas, il fait sa demande bien avant les évenements d'avril 1814.

[911] Archives Nationales ; F/ 1 b I / 174 / 4. Lettre du préfet de la Meurthe en date du 22.9bre.1813 au ministre de l'Intérieur pour lui proposer de nommer Michel Beer, israélite.

[912] JOB (Françoise), *Les Juifs de Nancy du XIIème au XXème siècle*, Presses Universitaires de Nancy, 1991, rapporte p. 85 que Michel Berr est le fils de Berr Isaac Berr. Michel Berr était scribe rédacteur de séance lors du Grand Sanhedrin, organisé par Napoléon en 1807.

[913] Archives Nationales ; F/ 1 b I / 174 / 4. Lettre du 22 novembre1813 du préfet du département de la Meurthe (Riouffe) au ministre de l'Intérieur pour lui faire part que suite à la démission de Villiez, M. Michel Beer « israélite », postule à cette place :
Le préfet le décrit encore comme « fils de M. Berr membre du conseil municipal, l'un des plus anciens négociants de Nancy, et des plus riches, et à juste titre placé parmi les plus considérables de sa nation. Il s'est appliqué à donner à ses enfants une éducation libérale et distinguée ». Le candidat « s'est appliqué particulièrement à l'étude des belles lettres (..) il a été chef de division au Ministère de l'Intérieur du royaume de Westphalie (…) » et plus loin sans plus de détails: « il n'a rien négligé pour se rendre propre à l'administration ».

de candidats. On est alors en droit de se demander si ledit ministre n'est pas satisfait de cette proposition (et pour quels motifs) ou s'il préfère simplement avoir le choix entre plusieurs « profils »[914]. Trois semaines après la lettre du préfet, le 14 décembre 1813, le ministre répond donc au préfet que, s'il a bien reçu « l'acte par lequel [ce dernier] (…) désigne M. Berr (Michel) comme pouvant remplir convenablement les fonctions de conseiller de préfecture », il ne peut soumettre un seul nom au Roi et désire que le préfet lui fasse parvenir « une liste de trois personnes (…) rédig[ée] conformément au modèle ». Est-ce par souci des formes ? Existe-t-il une quelconque obligation d'un minimum de trois candidatures ?[915] Plus simplement, peut-on supposer que le candidat ne satisfait pas le ministre au regard des compétences nécessaires à l'exercice de la fonction? Ou le motif de refus du ministre n'est-il pas plutôt à rechercher dans la confession même du candidat ? Le domicile politique de Berr (il se trouve être électeur à Metz) aurait-il eu une incidence sur sa nomination ? Si tel est le cas, il n'en reste pas moins que Michel Berr est bel et bien un notable nancéien. Notons, en ce sens, que dans la liste de candidats qui sera ultérieurement établie, les deux autres candidats ont leur domicile politique à Nancy.

Les motivations du ministre n'étant pas clairement explicitées, il est, dès lors, facile de se perdre en conjectures !

Toujours est-il que dans sa lettre, le ministre a raturé le début de ses explications dont voici la teneur : « Je ne puis mettre sous les yeux de sa Majesté le nom de M. Berr, tout seul, je.. ». En remplacement de ce qui est raturé, il est écrit : « Cette désignation ne suffit pas » « je dois présenter au choix de l'empereur plusieurs candidats avec des renseignements suffisants pour les faire connaître de S.M. Veuillez, je vous prie de m'envoyer pour le remplacement de M. Villiez une liste de trois personnes et la rédiger conformément au modèle qui vous a été adréssé pour cette sorte de présentation ». La fin de la lettre sonne un peu comme un rappel à l'ordre du préfet.

C) Une liste de trois conseillers de préfecture possibles.

Le 24 décembre 1813, « le secrétaire général de la préfecture du département de la Meurthe, remplissant en vertu d'une décision de son excellence le Ministre de l'Intérieur, les fonctions de préfet pendant l'intérim» (Merville) a dressé une liste de trois candidats. Dores et déjà, soulignons que le secrétaire replace en tête de liste le nom de Berr. Merville a, en effet, placé les candidats par ordre de préférence et exprime clairement son souhait de voir cette candidature, qui avait, rappelle-t-il, également les faveurs de feu le préfet Riouffe. Il accompagne sa liste d'une lettre au ministre assez audacieuse qui nous renseigne quelque peu sur la façon dont ces attributions de conseillers de préfecture pouvaient être -mal- pourvues. Ainsi, pouvons-nous lire : « *Les trois candidats, compris dans cette liste, poursuivent une*

[914] Remarquons tout de même que dans le cas de Lallemand, le préfet puis le ministre l'avaient désigné aux fonctions de conseiller de préfecture, sans établir au préalable de liste de candidats : il était alors le seul en vue pour ce poste. Ce n'est que lorsqu'il a refusé la proposition qui lui était faite que le préfet a établi une telle liste.

[915] A notre connaissance, aucune condition de ce genre n'existe dans le corpus juridique mais peut-être le gouvernement s'est-il fixé cette obligation procédurale ?

carrière maintenant, j'ose le dire, trop peu encouragée et à laquelle aussi, si du moins je puis en juger par ce qui se passe, depuis plusieurs années, sous mes yeux, il ne se dévoue plus de sujets en état de s'y montrer ou de s'y former avec succès[916].

MM. Berr, De Susleau et Bonfils sont recommandables par une réputation sans tâche et justement acquise par une aptitude distinguée et par un dévouement, dés longtemps prouvé, à leur devoir et au gouvernement.

J'ai placé M. Berr en premier ordre et j'ai l'espoir que votre excellence, daignant apprécier les considérations que feu M. le Baron Riouffe a exposées en faveur de ce candidat, par sa lettre du 22 novembre, le proposera particulièrement avec intérêt au choix de sa Majesté.

Je n'ai point rempli la colonne d'observation dans l'état ; cette lettre et celle précitée de M. le Baron Riouffe, du 22 novembre offrant, à votre Excellence, celles que j'aurais à faire… ».

On apprend, au hasard de cette lettre, que ces fonctions ou tout au moins la carrière administrative dans son ensemble, n'est plus autant convoitée qu'elle a pu l'être (« depuis plusieurs années ») et que ceux qui s'y prêtent présentent des capacités moindres qu'auparavant. Le secrétaire général pense, cependant, que ses candidats sont méritants.

Notons, même si cela est sans doute dû à un pur hasard, que la liste établie par Merville place en première position le candidat le plus jeune (32 ans), le plus riche (fortune personnelle procurant un revenu de 2000 francs indépendamment de son traitement) et la liste se poursuit ensuite par ordre décroissant : ainsi en deuxième position, vient Susleau de Malroy (44 ans et 1500 francs de revenus indépendamment de son traitement) puis Bonfils (71 ans, 1200 francs de revenus, là encore sans compter son traitement).

Une note de Merville, à l'intention du ministre, en date du 31 décembre 1813, nous apprend l'existence d'un quatrième candidat : « *M. Collenot, adjoint au maire de Nancy, et l'un des députés de cette bonne ville prés de Sa Majesté (…). M. le secrétaire général de la préfecture faisant les fonctions de préfet provisoire, répond que M. Collenot a pour lui une moralité estimable mais qu'il est dépourvu de l'aptitude et de l'instruction nécessaire pour obtenir de l'avancement dans la carrière administrative.*

En adressant la démission de M. Villiez, M. le préfet a proposé pour cette place M. Michel Berr attaché depuis plusieurs années à la préfecture.

M. Berr a été également recommandé à son Excellence pour cette place par MM. Les Sénateurs Comte Colchen, Comte Vimar et Comte Chasset[917]».

Selon toute apparence,, Collenot adresse directement sa pétition au ministre de l'intérieur et non au préfet, pour être nommé conseiller, en remplacement du défunt Villiez.

Collenot jugé inapte n'a pas été inscrit sur la liste des candidats présentée par le secrétaire général car il présente sa requête le 11 novembre et la liste du secrétaire général est datée le 24 décembre : ainsi donc, le préfet -ou celui qui en assure l'intérim- peut non seulement

[916] Bien pour voir comment la fonction était perçue

[917] On apprend incidemment ici que M. Berr bénéficiait également d'autres appuis, outre celui du préfet Riouffe, il avait le soutien de trois sénateurs Comte.

placer les candidats dans l'ordre de ses préférences mais il peut aussi ne pas présenter ceux qu'il juge inconvenants.

D) Une candidature originale.

Un dernier candidat se fait connaître, plus tardivement, alors que la Restauration est déjà en place. Il s'agit d'un certain Fromental, ancien capitaine et receveur d'arrondissement, propriétaire agricole à Montreux prés de Blâmont, dans le département de la Meurthe. Un conseiller d'Etat lui répond par une lettre du 3 septembre 1814, que le ministre a bien reçu sa demande de place de conseiller de préfecture et qu'il la prendra en considération. On ne peut donc s'empêcher de penser que le fonctionnement du Conseil de préfecture ne doit pas faire partie des priorités nationales puisque huit mois environ après que Villiez ait manifesté l'envie de partir, son poste n'est toujours pas pourvu. Certes les circonstances peuvent expliquer un certain retard mais peut-il le justifier pleinement ?

La lettre de candidature de Fromental n'est pas datée mais a été enregistrée au ministère (1ère division), le 20 août[918] 1814 (Fromental y évoque alors « l'occupation de ce pays par les alliés »). Fromental s'en est donc remis directement au ministre et secrétaire d'Etat de l'Intérieur alors en place, l'abbé de Montesquiou, sans passer par le préfet Mique (nommé en mai 1814). C'est sûrement la raison pour laquelle, son nom ne figure pas dans la liste des candidats que la préfecture de Nancy soumet au ministre pour remplacer Villiez (ou le préfet n'en a pas connaissance, ou bien le ministre a-t-il écarté de lui-même ce postulant[919]).

Il faut ici souligner l'originalité de la lettre de candidature de Fromental. En effet, ce dernier commence par proposer de confier de nouvelles attributions aux conseillers de préfecture, à savoir l'ancien travail des secrétaires de canton, trop malhonnêtes selon lui. Ce travail consisterait à demander aux « conseillers de préfecture d'inspecter, au moins chaque deux ans, toutes les communes de leur département, pour faire connaître, à votre excellence directement et aux différents ministères, les améliorations qui peuvent se faire, et les abus que l'on peut faire cesser »[920].

Il consacre alors tout un paragraphe à détailler comment ceux qui occupaient ces anciennes fonctions, à savoir les secrétaires de canton « coûtaient beaucoup, autorisaient les recettes et dépenses illégales des maires, les dirigeaient peu vers le bien, ne faisaient disparaître que très peu d'abus, gardaient sur le silence sur les escroqueries relatives aux exemptions de service et autres extorsions des porteurs de contraintes, ils ne présentaient pas de moyens pour l'amélioration de l'agriculture et de l'économie rurale ».

Il propose donc de faire des conseillers de préfecture des agents de renseignements concernant la probité de tous ces fonctionnaires : « Les conseillers de préfecture pourraient donner des renseignements sur la moralité et la capacité des maires et autres fonctionnaires, et

[918] Archives Nationales ; F/ 1 b I / 176 / 14. Dossier Villiez: suite à la démission de Villiez.
[919] On a déjà vu que, parfois, quand un postulant s'adressait directement au ministre, celui-ci écrivait au préfet pour lui demander des renseignements: or, ici, concernant M. Fromental, cela ne semble pas être le cas : peut-être parce qu'il l'écarte de son propre chef.
[920] Archives Nationales ; F/ 1 b I / 176 / 14.

sur la possibilité de les remplacer utilement, ils seraient accueillis avec empressement par les propriétaires[921] aisés, et bienveillants qui leur communiqueraient leurs pensées libérales, pour parvenir à l'ordre que demande la justice distributive, dans la répartition des impositions ordinaires et des réquisitions en grains, fourrages, bestiaux, draps, toiles et souliers ; ils présenteraient des bases justes, pour éviter des procès entre les propriétaires et les fermiers. Les conseillers de préfecture, dans leurs tournées, apprendraient tout ce qui est convenable au bien être des habitants et feraient toujours chérir notre auguste et bon souverain, en faisant connaître ses intentions paternelles, et sa sollicitude, pour tout ce qui peut faire la prospérité de ses sujets ».

Après ces longs développements, il demande en deux lignes à être présenté comme conseiller de préfecture. Cette demande semble être restée sans suite.

E) La nomination d'un parent d'émigré : Charles Guillaume Achille De Susleau de Malroy.

De tous ces candidats, c'est Susleau de Malroy qui va être retenu, par préférence au choix de Riouffe et de Merville : Berr[922]. Rappelons que Merville, sommé de présenter trois postulants, avait avancé, dans cet ordre, les noms de Berr, Susleau et Bonfils[923]. Nous ne nous intéresserons pas à ce dernier candidat car il n'avait pas la préférence locale. Par contre, il semble utile de connaître la raison pour laquelle le choix du préfet n'a pas été entériné.

Notons que la nomination de Susleau intervient le 3 octobre 1814, date à laquelle le préfet Mique est en poste à Nancy et cependant, il ne semble pas qu'il se soit exprimé sur le choix de ce conseiller de préfecture, ce qui semble tout de même étrange. Etant le nouveau préfet, il n'aurait pas été inconcevable qu'il émette une opinion. Peut-être faut-il envisager que le temps a manqué pour une affaire somme toute mineure[924].

---

[921] Il est lui-même propriétaire.

[922] Michel Berr israélite, « Membre du conseil gratuit et charitable des prisons, sous-chef à la préfecture de la Meurthe, homme de lettres et membre de la société académique de Nancy du collège électoral de Metz, correspondant à l'académie royale de Goettingue de plusieurs autres sociétés savantes, notable israélite de la circonscription de Nancy ».
Né en juillet 1781.
Il a 32 ans au moment de la demande.
Lieu du domicile politique : électeur à Metz (pour les 3 autres candidats, leur domicile politique est à Nancy)
Marié, 1 fils
Professions, qualifications ou fonctions depuis l'entrée dans la société: avocat, homme de lettres, ex chef de division au ministère de l'Intérieur a Cassel, membre de plusieurs sociétés savantes, secrétaire du Grand Sanhédrin, membre du collège électoral de Metz ».
Fortune personnelle évaluée en revenus: 2000 F indépendamment de son traitement.

[923] Bonfils (Joseph, François), Chef de division à la préfecture.
Né le 22 juillet 1742, 71 ans, domicile politique = Nancy, marié, 4 enfants.
" Dans la pratique et le notariat: 7 ans ; secrétaire du commandant de la citadelle: 1 an ; chef de bureaux de la direction de l'ancienne régie générale à Nancy: 27 ans et demi ; à la préfecture en juin 1792 jusqu'à présent: 21 ans et demi., soit 57 ans.
Fortune…: 1200 indépendamment du traitement.

[924] Il faut noter que l'opinion de Fréville avait été requise.

Pour soutenir sa candidature, Susleau bénéficie de l'appui de son oncle par alliance, Thouvenel, premier médecin consultant de Louis XVIII. Or, ce médecin ne sollicite pas cette place directement du roi[925] mais intervient avec insistance auprès d'un certain nombre de personnalités.

Il nous faut noter une qualification au mérite[926] de Susleau que ne possédaient pas ses concurrents : il est avocat[927]. Il est également, pour l'heure, chef de bureau à la préfecture ainsi que membre de la commission administrative des hospices civils de Nancy[928].

Les dossiers administratifs ont conservé la lettre de candidature de Susleau, en date du 7 mai 1814 et adressée au « commissaire du Gouvernement ayant le Ministère de l'Intérieur et des Cultes »[929]. Susleau y retrace son parcours professionnel et explique qu'étant « parent d'émigrés et de nobles »[930], il n'avait point désiré -jusqu'alors, tout du moins- occuper des fonctions publiques mais, désormais, la Restauration lui permet de s'y présenter en toute conscience. Ainsi, écrit-il que « les évènements (…) l'obligèrent à prendre la carrière administrative ; ne pouvant occuper dans le principe de fonctions publiques, à raison de sa qualité de parent d'émigrés et de nobles, il fut employé comme chef de bureau dans différentes parties de l'administration (…) »[931].

Mais n'est-ce pas, d'une façon quelque peu détournée, le moyen de justifier sa conduite (et celle de sa famille) sous « l'usurpateur » et d'en demander récompense ? En quelque sorte, ne doit-on pas y voir une allusion bien à propos aux fameux services de famille que nous avons déjà évoqués ? Sans pour autant juger cet argument condamnable, il semble bien que ce soit dans ce sens qu'il faille l'interpréter. Pour preuve, la fin de la lettre de Susleau rappelle que son « zèle et [son] dévouement pour le service de la famille des Bourbons [sont] héréditaire dans sa famille », mais n'oubliant de se montrer humble, il s'empresse d'ajouter qu'« il ne croit pas devoir s'en faire, pour cette raison, un mérite particulier ».

---

[925] Pourquoi ?

[926] Ce terme de « mérite » ne doit pas être perçu du lecteur comme une manière de discréditer les autres candidats mais, bien plutôt, parce qu'il apparaît tout au long de cette étude, que c'est là une qualification recherchée chez un futur conseiller de préfecture.

[927] C'est ce qu'il dit dans sa lettre de candidature Archives Nationales ; F/ 1 b I / 176 / 14. On peut également y lire que, « s'étant fait recevoir avocat au Parlement de Paris le 26 juin 1790, il comptait suivre la carrière du Barreau, mais (..) les évènements, qui se sont succédé depuis cette époque, l'obligèrent à prendre la carrière administrative, ne pouvant occuper dans le principe de fonctions publiques, à raison de la qualité de parents d'émigrés et de nobles ».

[928] Né le 11 mars 1769, il a 44 ans au moment de sa demande de poste de conseiller de préfecture et a son domicile politique à Nancy. Il est marié et a une fille. Après ses études, il a suivi la carrière administrative comme chef de bureau du département de la Haute Marne, nommé sous-préfet à Langres pendant un intérim pour cas d'absence ; électeur de l'arrondissement de Chaumont, membre de la commission administrative des hospices civils de Nancy. [Sa] Fortune personnelle évaluée en revenus [est de] 1500 indépendamment du traitement », A.N. F/ 1 b I / 176 / 14, M. de Susleau de Malroy.

[929] A. N. ; F/ 1 b I / 176 / 14. Suite à la démission de Villiez, Susleau de Malroy adresse, le 7 mai 1814, une lettre de candidature au « commissaire du Gouvernement ayant le Ministère de l'Intérieur et des Cultes » afin d'obtenir la place de conseiller de préfecture ainsi vacante. Susleau n'a, semble-t-il, pas rédigé de lettre de candidature avant celle-ci du 7 mai 1814. Il explique en effet dans sa lettre, qu'en décembre 1813, « il fut présenté comme l'un des candidats que l'administration supérieure du Département jugeait en état de remplir la place de conseiller de préfecture vacante par la démission de M. Villiez » et il termine en « suppli[ant] [Son] Excellence de se faire remettre sous les yeux l'état de présentation qui eu lieu en décembre 1813 ». Certes, son nom a bien été présenté par Merville dans sa liste du 24 décembre 1813 mais en deuxième position, la première étant occupée par Berr, conformément au vœu du défunt préfet Riouffe. A. N. ; F/ 1 b I / 176 / 14.

[930] A. N. ; F/ 1 b I / 176 / 14.

[931] A. N. ; F/ 1 b I / 176 / 14.

Existe-t-il meilleur serment d'allégeance ?

Dès le mois suivant, l'oncle de Susleau, Thouvenel, va appuyer la démarche de son neveu par quatre lettres, principalement adressées « à Monsieur Benoist, chef de la 1ère division au ministère de l'Intérieur à Paris » mais également au ministre de l'Intérieur à qui il écrit le mot suivant : « parmi les concurrents doit se trouver M. Susleau de Malroy, en faveur duquel je demande qu'il me soit permis de réclamer, auprès du ministre, la bienveillance particulière dont il veut bien m'honorer. M. de Susleau est mon neveu et il a des titres pour obtenir la place qu'il sollicite »[932].

Une de ces lettres écrite par Thouvenel à Benoit, nous apprend qu'ils se sont déjà rencontrés pour discuter de cette place « à l'époque où M. de Fréville, que je trouvais chez vous, venait d'être nommé à la préfecture de Nancy, qu'il n'a point occupée »[933]. Nous apprenons également que l'intervention de Thouvenel ne s'est pas limitée à une œuvre épistolaire intéressante mais qu'il a également rencontré Mique, nouveau préfet de la Meurthe, lequel lui aurait alors confié que « la place vacante dont il s'agit (…) ne serait point donnée à celui qui se trouve le premier sur la liste des candidats ». Thouvenel a, à n'en pas douter, tout à fait connaissance de la liste des candidats.

On apprend donc que Michel Berr se trouve bel et bien écarté de ce poste, mais toujours sans plus de précisions. La date de cette lettre n'est pas indiquée mais peut être appréciée au regard d'un post-scriptum ajouté par Thouvenel où il dit qu'il apprend « dans ce moment que le ministère de l'Intérieur va passer entre les mains de M. l'abbé de Montesquiou » et qu'il va alors « chercher l'occasion de le prévenir de [sa] démarche, pouvant compter sur sa bienveillance »[934]. L'oncle du candidat Susleau ne manquait apparemment pas de connaissances.

Si nous ne possédons pas de document pouvant relater la rencontre qui eut probablement lieu entre ces deux personnages, nous pouvons cependant affirmer que Thouvenel a dû obtenir gain de cause car dans une lettre du 22 septembre 1814[935] adressée au ministre de l'Intérieur, Thouvenel écrit ainsi : « je supplie son excellence le ministre de l'Intérieur de se rappeler la promesse qu'il a bien voulu me faire en faveur de mon neveu, M. de Susleau, pour la place vacante à la préfecture de Nancy ». Sur une annotation, au haut de la lettre, sans doute de la main du ministre Montesquiou, que l'on peut supposer quelque peu agacé par cette agitation de Thouvenel, on peut lire « je supplie M. Benoit de finir cette affaire si c'est possible »[936].

Une dernière remarque sur le choix de ce candidat (Susleau) mérite notre attention. Par sa notice de renseignements, nous savons que Susleau est né dans la Haute Marne (alors qu'au cours de la période précédente, trois des quatre conseillers de préfecture étaient originaires de ce même département de la Meurthe, contrairement aux préfets !). Le roi n'a donc pas nommé un natif de la ville, ni même du département. Susleau ne semble pas être un notable de la Meurthe. On peut déjà remarquer que Susleau n'est pas étranger à cette ville puisqu'il y occupe déjà les fonctions de « membre de la commission administrative des hospices de

[932] Lettre du 25 juin.
[933] Fréville avait été nommé préfet le 15 décembre 1813.
[934] A.N. ; F/ 1 b I / 176 / 14.
[935] A.N. ; F/ 1 b I / 176 / 14.
[936] A. N.; F/ 1 b I / 176 / 14.

Nancy » quand il est nommé, le 3 octobre 1814, par le roi, pour succéder à Villiez, démissionnaire.

Cette affaire nous prouve, s'il en était encore besoin, l'importance de solides recommandations pour qui voulait alors se frayer un chemin dans la carrière administrative.

§ 4. LA POSITION PARTICULIEREMENT EPINEUSE D'UN ANCIEN CONSEILLER DE PREFECTURE DEVENU SOUS-PREFET.

Seul un ancien de nos conseillers de préfecture, Géhin, va connaître les affres et les suspicions qui entourent les changements de régimes. Encore, faut-il souligner qu'il ne sera pas gêné en tant que conseiller de préfecture, fonction qu'il n'a que peu exercée, mais bien en tant que sous-préfet de Toul, poste qu'il a conservé treize longues années durant, à savoir jusqu'en avril 1814, époque où prend fin le premier Empire.

Concernant le conseiller Nicolas Gehin, il y a somme toute peu de choses à dire, ses fonctions prenant fin rapidement, au bout de quatorze mois d'exercice, au moment où il obtient ce que l'on pourrait qualifier de promotion, à savoir sa nomination en tant que sous-préfet de Toul. On a donc tout lieu de penser qu'il a dû donner toute satisfaction dans son travail au sein du Conseil de préfecture.

En revanche, son dossier de sous-préfet nous apporte un certain nombre de renseignements. En premier lieu, Gehin nous a laissé son témoignage (partial ?) sur la difficulté d'être sous-préfet sous l'Empire, puis de la difficulté de s'adapter ensuite au nouveau régime qui, semble-t-il, balaye les cadres de l'ancien « système »[937].

Ainsi, Géhin est nommé conseiller de préfecture de la Meurthe le 14 mai 1800 et 14 mois plus tard (le 18 juillet 1801) il devient sous-préfet de Toul. Il occupera ces fonctions pendant treize ans, c'est à dire jusqu'au moment où les armées alliées vont rentrer dans le département. Il reçoit alors l'ordre de quitter sa ville[938] en emportant ses documents. Il s'accomplit, par fidélité à son serment, quittant la ville le 14 janvier pour n'y revenir que le 1er mai 1814. C'est alors que des rumeurs l'accusent d'avoir tenté de lutter contre les armées alliées et d'avoir former des partisans. La rumeur publique lui reproche d'avoir rejoint des généraux (bonapartistes) réunis alors à Maréville. Géhin dément formellement ces accusations, précisant ne s'être retiré de Toul au mois de janvier que par désir de respecter le serment prêté lors de son entrée en fonction. Il argue pour preuve de sa bonne foi d'avoir sauver la vie à des soldats alliés (qu'il qualifie pourtant dans une autre lettre d' « ennemi »[939]) et surtout de s'être trouvé très loin au moment où, pourtant, on l'accuse de s'être rendu, à fins de complots, à Maréville. De ce fait, lorsqu'il rentre à Toul le 1er mai 1814, c'est pour se voir très vite (le 29 mai 1814) retirer sa place, laquelle est alors provisoirement confiée au sous-

[937] Cette expression est celle de M. Thierry Lentz qui, pour qualifier le régime napoléonien, parle d'un « système » mis en place ; LENTZ (Thierry), *Nouvelle histoire du Premier Empire*, Tome 1.
[938] C'est Didier, secrétaire de préfecture, qui le remplace.
[939] A. N. F/ 1 b I / 161/8.

préfet de Mirecourt[940]. Gehin estime alors avoir été calomnié par des personnes qui convoitaient son poste. Il prétend n'avoir supporté l'Empire que contraint et forcé et se réjouit de voir Louis XVIII « réoccuper le fauteuil de ses pères »[941].

Gehin perd donc à ce moment là sa place de sous-préfet de Toul et multiplie alors les suppliques et les témoignages de bons et loyaux sentiments envers la nouvelle monarchie afin de retrouver son emploi. Il est alors intéressant de voir qu'après avoir exercé ses fonctions pendant treize à quatorze ans, il a dû effectivement savoir se faire apprécier puisqu'il envoie au ministre de l'Intérieur une demande de réintégration accompagnée d'une pétition des habitants de Domèvre, signée par 175 personnes, parmi lesquels des maires et des curés[942]…

On apprend ainsi au détour de ces manifestations de sympathie envers Géhin que celui-ci aurait pratiqué une certaine forme de résistance à ce régime napoléonien (qu'il décrit lui-même comme tyrannique) notamment en favorisant l'exercice du culte[943]. Certains desservants du culte catholique souscrivent d'ailleurs par leurs signatures, aux pétitions adressées en sa faveur au ministre de l'Intérieur.

Notons encore que Géhin sollicite donc du ministre une nouvelle sous-préfecture qu'il regardera comme « une honorable retraite »[944]. Il faut préciser qu'il se dit sans fortune. On pourrait donc penser que la cessation brutale de ses fonctions le laisse dans un certain dénuement, ce que semblerait confirmer une lettre écrite en sa faveur par Mme de Clermont-Tonnerre[945]. Géhin précise d'ailleurs dans une de ses lettres, que « le département de la Meurthe est le seul où les sous-préfets n'ont reçu ni indemnités ni gratifications »[946]. Sa démarche laisse ainsi à penser que d'une part, la fonction de conseiller de préfecture peut être un tremplin vers une sous-préfecture (mais plus rarement vers une préfecture) et d'autre part, que les sous-préfets ne sont pas forcément des importantes notabilités locales si, comme il apparaît, Géhin se retrouve sans ressource. Cela permet donc d'induire que peut-être que les conseillers de préfecture eux-mêmes (s'ils forment réellement -mais rarement- un premier pas vers la sous-préfecture) ne sont pas de « gros » notables.

---

[940] C'est St Ouent qui est, provisoirement, sous-préfet de Mirecourt, puis c'est ensuite Villot, beau-frère du baron Louis, qui assume ces fonctions.
[941] A. N. ; F/ 1 b I / 161/8. RENVOI ANNEXE.
[942] A. N. ; F/ 1 b I / 161/8 ; RENVOI ANNEXE.
[943] A. N. F/ 1 b I / 161 / 8. Lettre du 3 mai 1814 de Mme de Clermont Tonnerre, laquelle « prie Son Ex. avec beaucoup d'instance de conserver à l'arrondissement de Toul, M. Gehin, son sous-préfet »,. Mme de Clermont Tonnerre écrit au ministre de l'Intérieur pour témoigner de la « bonne » conduite de Gehin pendant les années de la Révolution et de l'Empire (disant même qu'il a sauvé sa vie et celle de son mari) et qu'il a tout fait pour « favoriser l'exercice du culte ». Or, il vient d'être remplacé par le sous-préfet de Mirecourt, M. De St Ouent. Mme de Clermont Tonnerre se dit être l'écho de tout l'arrondissement en manifestant sa tristesse de le voir ainsi remplacé et témoigne de l'utilité qu'il pourrait avoir dans le nouveau gouvernement.
[944] Archives Nationales F/ 1 b I / 161/8 ; Nicolas Gehin; Lettre de Gehin au ministre de l'Intérieur dans laquelle il demande une sous-préfecture (celle de Remiremont).
[945] A. N. ; F/ 1 b I / 161 / 8 ; Lettre du 3 mai 1814, enregistrée le 8 juin, et par laquelle « Mme de Clermont Tonnerre prie Son Ex. avec beaucoup d'instance de conserver à l'arrondissement de Toul, M. Gehin, son sous-préfet ».
[946] A.N. F/ 1B I/ 161/8.

L'étude de cette période nous montre qu'il n'y eut alors pas de refonte du Conseil de préfecture, mais une seule nomination, pour des raisons, somme toute, des plus banales[947].

Il nous reste donc à comprendre pourquoi la Restauration n'a pas souhaité modifier l'ensemble du personnel du Conseil de préfecture de la Meurthe[948] pour s'attacher, en ses lieux et place, un personnel dont la loyauté ne serait pas douteuse.

On peut penser que cette attitude du gouvernement est due à la volonté conciliatrice du nouveau roi Louis XVIII qui affirme dans la Charte de 1814 sa volonté de paix sociale et qui par conséquent, ne souhaite pas voir son pays divisé et livré à la vengeance des ultras contre les anciens révolutionnaires, républicains et autres bonapartistes. Ainsi le roi, dans le préambule de sa Charte, affirme-t-il que le « vœu le plus cher à [son] cœur, c'est que tous les Français vivent en frères, et que jamais aucun souvenir amer ne trouble la sécurité », puis dans le corps même de la Charte, il affirme dans son article 11 que « toutes recherches des opinions et votes émis jusqu'à la restauration sont interdites. Le même oubli est commandé aux tribunaux et aux citoyens ». C'est donc bien une politique de conciliation nationale qu'il veut mettre en place et par conséquent, nous n'assistons, concernant les conseillers de préfecture, à aucune épuration.

Cette attitude est-elle due à une certaine confiance dans ce personnel ?

Quant à la composition du Conseil de préfecture de la Meurthe, pendant la période de la Première Restauration, il faut remarquer qu'elle recense en son sein, un personnel qui semble qualifié. Ainsi, ce conseil compte-t-il parmi ses membres, Guilgot, Anthoinet, Villiez puis Susleau (dés le 3 octobre 1814), et enfin, Pinodier.

Or, Anthoinet exerce comme « homme de loi » sous la Révolution et tant Guilgot que Villiez sont avocats. Susleau, qui remplace ce dernier, l'est également. Quant à Pinodier, il est donc ici le seul à n'être pas avocat. Néanmoins, mais il est le seul qui a peut-être déjà une certaine familiarité du travail qu'il va falloir fournir puisqu'il a appartenu, en tant que chef de bureau, à l'ancienne intendance de Lorraine.

[947] Il n'y a donc qu'une seule nomination au cours des Cent Jours (celle de Susleau) et encore faut-il bien avoir à l'esprit qu'elle n'intervient qu'uniquement en raison de la démission de Villiez qui se sent trop âgé.

[948] Il faut voir si le roi a agit de la même façon (pas de changement des membres du Conseil de préfecture) pour tous les Conseils de préfecture (ce qui serait logique) ou s'il a agit différemment dans d'autres Conseils de préfecture ?

SECTION 3. LES CENT JOURS[949].

> « Napoléon avait dit : l'Empire c'est la Révolution. Il avait dit aussi : l'Empire, c'est la paix. Il répugnait à refaire la Révolution et il ne pouvait maintenir la paix. Ceux qui s'étaient déclarés pour lui avec le plus d'élan se trouvaient ainsi déçus dans leurs espérances tandis que la foule immense des indifférents se voyait menacée dans son repos et dans ses intérêts ».
>
> Henry HOUSSAYE (cité par Villepin page 321).

Dès l'exil sur l'île d'Elbe, Napoléon sait que « pour réussir son retour (…) il devra gagner son rachat en renouant avec l'élan révolutionnaire trop longtemps délaissé »[950]. Il va alors, pendant ces Cent Jours, faire le choix, après une « tentation dictatoriale », d'une ligne politique libérale. En effet, Napoléon se dit changé et exprime sa volonté de ne plus être qu'un « roi constitutionnel pacifique ». Mais, si plusieurs de ses amis se rallient à lui en le mettant en garde contre une nouvelle dérive césariste[951] qu'ils réprouveraient, beaucoup ne croient pas qu'il ait réellement changé. Au fond, pour M. Villepin, c'est bien là que réside le drame des Cent Jours[952].

---

[949] Dés le mois de mars 1815, Napoléon revient de l'île d'Elbe. Cette période prendra fin le 18 juin 1815 en catastrophe à Waterloo. Il faut remarquer que la longueur des Cent-Jours diffère selon les conceptions bonapartistes ou royalistes :
Ainsi, la conception bonapartiste définit comme suit les limites de la période des Cent Jours, à savoir du 1er mars (arrivée de l'Aigle à Golfe Juan) au 22 juin 1815 (date de son abdication).
Quant à la conception royaliste, elle se réfère aux dates de départ et de retour des Bourbons dans Paris, soit du 19 mars au 8 juillet 1815.
A Paris, Napoléon ne reçoit pas le même accueil qu'en Province (la Province l'accueille plutôt favorablement sauf le Midi qui lui est traditionnellement hostile). Même quand il repart il est acclamé par le peuple.

[950] VILLEPIN, op. cit., p. 54.

[951] VILLEPIN, op. cit., p. 295 : « Chacun se souvient que la dérive autoritaire date de Marengo et que le Tribunat a été supprimé après Tilsit ».

[952] Et surtout pas les alliés pour qui il reste l'usurpateur qui a piégé les Bourbons d'Espagne, d'où la menace de guerre et d'invasion qui effraie tant les notables. Or, par cette « Benjamine », Napoléon veut prouver que l'Europe coalisée a tort et que lui aussi peut apporter et garantir la liberté. Il faut d'ailleurs noter le contraste entre cette peur des notables et l'accueil enthousiaste que les soldats et les paysans réservent à l'Aigle, du moins jusqu'à son arrivée –sans tirer un seul coup de fusil- dans la capitale.
« Le drame des Cent-Jours réside dans le fait que personne ne veut croire en la sincérité de la métamorphose de l'Empereur. Et pourtant, libéral par nécessité et pacifique par raison, Napoléon n'est-il pas venu renouer avec le seul culte de l'intérêt général pour bâtir un Empire libéral ? Il revient réconcilier les hommes et les héritages dans une audacieuse alchimie qui, au précédent de 1800, ajoute la liberté jusqu'alors refusée. (…) Pour enrayer le déclin, il veut forger un nouvel avenir par la paix, fonder une France forte, gagner l'Europe par les armes de l'esprit et non plus par la force brute de la conquête. Mais avec sa chute s'effondre ce temps augural d'un siècle

Tout en reprenant à son compte le programme de Louis XVIII -la liberté et la paix- il entreprend alors d'établir une nouvelle constitution, afin d'effacer la charte octroyée par le frère de Louis XVI (il s'agit de l'acte additionnel[953] aux constitutions de l'Empire que certains raillent en l'appelant parfois la constitution additionnelle) et cet empressement surprend.

Si l'on en croit Dominique de Villepin, seules deux alternatives s'offrent à l'Aigle corse : « tendre la main aux notables ou bien céder à la tentation de ranimer le feu sous le chaudron de 1793 ». Il opte finalement pour la première option, par méfiance envers le peuple qu'il qualifie de « bête féroce » et de « canaille ». Conscient donc qu'il ne peut gouverner sans l'appui des notables, Napoléon va chercher le moyen de les rallier (ce que Louis XVIII avait réussi à faire). Or, les notables sont majoritairement libéraux, c'est ainsi que se conclut donc le mariage du libéralisme et du bonapartisme.

Pour rassurer les notables, il faut tout d'abord, éloigner la menace de guerre civile ainsi que celle d'invasion.

Son choix politique d'alliance avec les libéraux s'explique, en premier lieu, par son refus de la révolution populaire[954] car il craint plus que tout la violence et l'anarchie que peut provoquer le peuple s'il est lâché. Ce choix s'explique, en second lieu, par son refus de laisser de lui le souvenir d'avoir fait couler le sang français. Pour autant, il n'hésite pas à utiliser cette menace de « néo-jacobinisme » pour effrayer les notables et les convaincre de les rejoindre, en se dressant comme l'unique rempart possible aux débordements populaires[955].

Qui plus est ce choix s'impose : Napoléon n'a plus d'autre possibilité que poursuivre l'œuvre libérale de Louis XVIII. Tout retour en arrière s'avère désormais impossible[956].

En outre, il sait qu'il n'a pas le choix et doit composer avec des collaborateurs qui l'ont déjà trahi. Il l'accepte, ne laissant s'abattre sa vindicte que sur quelques rares personnes. Max Gallo note, en effet, que si Napoléon échoue et doit abdiquer en 1814 (la première fois et

---

français ouvert par les Lumières pour échouer dans la morne plaine. Cette France qui faisait rêver est mise à l'index par une Europe liguée en Sainte Alliance ». VILLEPIN, op. cit., p. 576-585

[953] Certains auteurs comme le publiciste Sismondi, estiment que cette Benjamine était un bon texte, respectueux des droits du peuple. SISMONDI, *Examen de la Constitution française,* « Je ne connais aucune épreuve de constitution, tentée pendant ces vingt dernières années, au milieu des convulsions de l'Europe, dans laquelle les privilèges sur lesquels tous les publicistes sont d'accord, soient mieux respectés et qui établisse mieux l'équilibre des pouvoirs et leur harmonie, sans lesquels on ne peut espérer ni liberté, ni repos, ni durée ». Sur les 67 articles, le publiciste en dénombre 21 « qui expriment des droits nouveaux donnés au peuple, des conquêtes faites pour la liberté ». Villepin estime, lui aussi, que c'est là un des meilleurs « textes forgés depuis 1791 pour ce qui concerne l'équilibre des pouvoirs et les libertés en général ». VILLEPIN, op. cit., p. 290.

[954] « Toute l'histoire du premier Empire témoigne de sa volonté de fonder une monarchie héréditaire sur les deux piliers conservateurs de la société : les notables et l'armée », VILLEPIN, op. cit., p.254

[955] « En sortant le peuple de sa tanière, l'Empereur obtient ce qu'il désire : affoler le bourgeois de Paris dont il connaît l'hostilité à sa personne. Le message qu'il adresse est dépourvu d'ambig*uité* : dompteur de cette foule qui l'idolâtre, il n'hésitera pas à lâcher les fauves si les notables persistent dans leur attitude », VILLEPIN, op. cit., p. 259.

[956] VILLEPIN, op. cit., p. 263 : « L'Empereur, peu habitué à être contredit, prend jour après jour conscience du piège tendu par Louis XVIII. Là où son aîné avait échoué, le frère de Louis XVI a réussi à trouver un juste milieu entre les prérogatives nécessaires du monarque et les aspirations à un parlementarisme puissant. Sous son égide bienveillante, le pays a pris goût à la liberté, redécouvert les bienfaits d'une presse pluraliste et des brochures avides de polémique. Il se souvient avec horreur de la tyrannie impériale et craint sa résurrection. « Napoléon retrouvait la France autre qu'il l'avait laissée, enhardie à parler, raisonneuse et légalement taquine, en un mot, comme il le disait, gâtée pour lui par les Bourbons ».

même la seconde), c'est bien parce qu'il est abandonné par les généraux et les grands dont il ne pouvait se défaire pour gouverner, même si leur duplicité était avérée[957] !

« *Signe qu'il garde seul le contrôle de la répression, il prépare une amnistie plutôt clémente dont il n'excepte que Talleyrand, Marmont, le préfet de police Pasquier et une poignée de royalistes notoires. Le message à destination des notables est clair : le passé est oublié* »[958].

Cependant, l'épuration des préfets se fait cruellement ressentir. Elle est « lourde »[959], plus lourde que lors des précédents changements de régime.

Il nous faut donc évoquer le cas particulier du préfet de la Meurthe, avant de nous attacher à décrire ce qu'il est advenu du Conseil de préfecture de la Meurthe.

Notons dores et déjà et à titre informatif, que certains auteurs ont relevé en plusieurs endroits, la présence de notables à la tête du mouvement fédéraliste, en 1815. Ainsi, M. de Villepin cite-t-il le cas de la Bourgogne où un conseiller de préfecture est à la tête de ce mouvement. Cependant, malgré l'apparent bonapartisme de la Meurthe, nous n'avons rien trouvé de tel à Nancy[960]. En effet, si l'on se fie aux résultats du plébiscite de 1815, relativement aux actes additionnels, (et en tenant compte, malgré tout, de la fraude avérée) la Meurthe des Cent Jours serait plutôt bonapartiste puisqu'elle vote oui massivement.

---

[957] C'est aussi ce qui ressort de l'ouvrage de M. de Villepin : Bonaparte n'a pas le choix : il doit former son gouvernement des Cent Jours avec des personnes qui hésitent à accepter ou qui l'ont déjà trahi et dont il n'est pas douteux qu'ils recommenceront (comme Fouché). Voir VILLEPIN, op. cit., p. 29.
VILLEPIN, op. cit., p. 210 : « Napoléon (…) a pu revenir aux Tuileries et doubler la Restauration, fort de sa capacité à conjuguer vitesse et surprise, mais il lui reste encore à neutraliser l'Europe et les royalistes. L'Empereur veut marquer les esprits par la formation d'un grand ministère d'ouverture, capable à la fois d'exalter et de rassurer la nation en organisant autour de lui un large rassemblement des trois familles issues de la Révolution de 1789 : républicaine, libérale et bonapartiste.
Dans ce contexte, sa solitude, qui a été un atout décisif jusqu'à Paris, constitue désormais un handicap. En l'absence de réseaux organisés autour de lui, il ne dispose pas d'hommes sûrs pour pourvoir aux postes clés de l'administration. L'Empereur se retrouve donc confronté à un arbitrage délicat entre la recherche de la compétence et la récompense de la loyauté, deux vertus rarement réunies chez un même collaborateur ».
[958] Voir pour la description du Premier Empire restauré : VILLEPIN, op. cit., p. 160.
[959] Selon l'expression de Villepin *Les Cent-Jours ou l'esprit de sacrifice*, op.cit.
[960] VILLEPIN (Dominique de), op. cit., p.257 note 1.

§ 1. LE PREFET DES CENT JOURS : LE BARON BOUVIER-DUMOLART[961] (DU 25 MARS AU 11 JUILLET 1815).

Preuve, si besoin en était, de la position stratégique occupée par ces représentants de l'Etat, l'administration préfectorale de la Meurthe se dote d'un nouveau chef.

C'est désormais Bouvier-Dumolart qui assume ces fonctions.

§ 2. LA NOMINATION D'UN NOUVEAU CONSEILLER DE PREFECTURE.

Au moment des Cent Jours, le Conseil de préfecture de la Meurthe compte quatre membres en fonctions. Il s'agit de Susleau (nommé par la 1ère Restauration, le 3 octobre 1814), de Pinodier (nommé au début de l'Empire, le 21 mars 1806) ainsi que de deux membres nommés au temps du Consulat : Anthoinet (en poste du 4 avril 1800 à 1817) et Guilgot (en fonctions de 1801 à 1818).

Il est intéressant de remarquer que le nouveau régime ne va pas chercher à réformer en profondeur le Conseil de préfecture de la Meurthe. En effet, seul un membre de ce Conseil est suspendu et encore en ignorons-nous les raisons. Pinodier (car c'est de lui qu'il s'agit) avait en effet été nommé, on s'en souvient, en 1806, par l'empereur. Pourquoi, dès lors, ne pas inquiéter Anthoinet et Guilgot, nommés au temps du Consulat et dont il ne semble pas qu'ils aient cessé leurs fonctions en 1814, lorsque la dynastie des Bourbons a chassé celle des Napoléonides ? Pourquoi ne pas, d'emblée, chasser le conseiller nommé par Louis XVIII, Susleau ?

[961] Ex-préfet de la Sarthe, Bouvier-Dumolart continuera sa carrière préfectorale mais c'est surtout pour son implication dans le conflit social qui opposa la monarchie de Juillet (dont il était alors le préfet à Lyon) et les canuts, que l'Histoire retient son nom. Ainsi, sollicité par ces maitres artisans tisserands- chefs d'atelier, d'obtenir des fabricants la fixation d'un tarif (de salaires), Bouvier-Dumolart leur obtient gain de cause huit jours plus tard, le 26 octobre 1831. Or, si cette intevention aurait pu être tout à fait normale sous l'Ancien Régime (ou même sous l'Empire où cette pratique était encore de mise), elle ne l'est plus en 1831 car la loi Le Chapelier de 1791, en proclamant les principes du libéralisme économique, a, de ce fait, bannit « toute intervention des pouvoirs publics dans les relations de travail, [lesquelles] ne sont que des relations individuelles et privées ». En conséquence, « certains fabricants refusent d'appliquer le tarif, ce qui provoque le soulèvement des quartiers ouvriers le 21 novembre. Une partie des gardes nationaux, chefs d'atelier eux-mêmes, pactisent avec leurs compagnons, ce qui facilite l'extension et le succés du mouvement insurrectionnel. (…) Le 25 novembre, Périer fait une communication à la Chambre des députés, pour (…) annocer les mesures prises : le prince royal duc d'Orléans et le ministre de la Guerre, le maréchal Soult, sont envoyés à la tête d'une armée pour reconquérir Lyon. (…) Le roi est très sévère pour le préfet Bouvier-Dumolart : « il est bien clair selon moi, qu'il s'entendait d'avance avec les meneurs et qu'il n'agissait pas loyalement avec son gouvernement avant les évenements ». (…) Le duc d'Orléans et Soult, avec une armée de vingt mille hommes (…) ont attendu que le calme revienne à Lyon, pour y entrer le 3 décembre, sans effusion de sang mais sans négociation ni engagement quelconque. Le tarif est annulé, le préfet révoqué… ». ANTONETTI (Guy), *Louis-Philippe*, p. 672-674.

A) La suspension du conseiller Pinodier[962].

Le préfet Dumolart suspend Pinodier de ses fonctions le 15 avril 1815, conformément à une instruction du ministre de l'Intérieur du 28 mars 1815, laquelle, dit-il, lui est parvenue le 3 avril. Dumolart met donc un certain temps (plus de deux semaines) à prendre acte de la décision ministérielle. On peut remarquer qu'il n'était alors pas question de motivation des actes administratifs ni même d'un quelconque droit de réponse du fonctionnaire sanctionné. Pourquoi, à son retour de l'île d'Elbe, Napoléon demande-t-il cette suspension[963] d'un conseiller qu'il a lui-même nommé en 1806 ? La première hypothèse imaginable est celle d'une sanction contre un conseiller resté en fonctions malgré la première Restauration. Celle-ci semble devoir être exclue puisque c'est aussi les autres conseillers de préfecture sont dans la même situation. Pourquoi ne pas plutôt destituer le seul conseiller nommé par le gouvernement de Louis XVIII, à savoir Susleau ? Ce sont ces mêmes interrogations que nous retrouvons un peu plus loin dans notre étude, dès le retour des Bourbons, car alors c'est Susleau qui est remplacé sans aucune indication des motivations qui président à cette décision.

B) Son remplacement par un chef de bureau, Nicolas-François Michon.

Nous n'avons que très peu de renseignements sur Michon mais il semble qu'il soit l'un des candidats qui était proposé (en dernière place) pour le remplacement de Villiez et auquel Susleau avait finalement été préféré.

On apprenait alors que ce Michon était un chef de bureau (de la Meurthe semble-t-il) âgé de 46 ans. Le seul document[964] qui établisse ce remplacement a été rédigé par un certain comte Rampon, préfet par intérim, selon toutes apparences. Ce dernier dit de Michon qu'il « a des talents distingués, actif et assidu, il sera très utile au Conseil de préfecture, très dévoué à Sa Majesté ». Ce critère de loyalisme se retrouve d'ailleurs dans l'appréciation écrite sur les autres conseillers. Ainsi Rampon écrit-il qu'Anthoinet est « dévoué à S.M, très versé dans les détails de l'administration son aptitude au travail le rend fort utile au Conseil de préfecture », que Guilgot est « d'un caractère loyal, recommandable par ses longs services et son amour pour le bien public. Il est beau-père du général d'Honop et a plusieurs enfants au service de Sa Majesté » et, enfin, que Susleau est «laborieux et intelligent, il a donné des preuves de zèle et de dévouement dans des circonstances difficiles ». Si le loyalisme est un critère de qualité chez un fonctionnaire et si, de là dépend son maintien en fonction, comment, dans des temps si troublés, ces conseillers parviennent-ils à commettre la gageure d'être fidèles au consul devenu empereur puis au roi puis à nouveau à l'empereur (qu'ils qualifient ensuite d'usurpateur) tout en étant encore et toujours loyal à Louis XVIII ? Si ces emplois réclament

[962] A. N. ; F/ 1 b I / 170 / 16. Lettre du préfet Dumolart, en date du 15 avril 1815, qui suspend Pinodier de ses fonctions, conformément à une instruction du ministre de l'intérieur du 28 mars 1815

[963] A.N. F/ 1 b I / 170 / 16.

[964] A. N. ; F/ 1 b I / 174 / 4. Tableau des conseillers de préfecture du département de la Meurthe. Fait le 29 avril 1815 par le " lieutenant général, comte de l'Empire, commissaire extraordinaire de Sa Majesté l'Empereur, dans la 4° division militaire " (le Comte Rampon).

une telle fidélité aux régimes en place, pourquoi ne pas systématiquement, remplacer l'ensemble du personnel à chaque renversement de pouvoir ? La raison en est peut-être la difficulté de trouver des fonctionnaires compétents, comme s'en plaignent de façon récurrente les préfets[965]. Peut-être peut-on encore trouver un élément de réponse dans les fiches de renseignements des années 1830 de Susleau. En effet, celles-ci disent de lui qu'il est modéré. La modération étant compatible avec la loyauté, c'est peut-être donc là le critère pour être un bon conseiller de préfecture.

§ 3. CONCLUSION QUANT A LA COMPOSITION DU CONSEIL DE PREFECTURE DE LA MEURTHE PENDANT LES CENT JOURS :

Pendant les Cent Jours, peu de conseillers de préfectures sont inquiétés, puisqu'un seul (sur quatre au total) est remplacé. Encore ignore-t-on ce qui lui est réellement reproché !

Le remplaçant, un dénommé Michon -dont les dossiers individuels des conseillers de préfecture de la Meurthe, trouvés aux archives départementales de Meurthe et Moselle, ne font pas état- nous est peu connu : nous ignorons même s'il est un jour, réellement venu prendre ses fonctions à Nancy[966].

Pour sa part, le préfet est bien évidemment remplacé[967], l'intérim étant alors assuré par un conseiller de préfecture.

---

[965] On ne peut s'empêcher de penser à une époque troublée et somme toute encore assez récente où les fonctionnaires avisés conservaient soigneusement dans les tiroirs de leurs bureaux des preuves de loyalisme envers Vichy d'une part, et des « preuves » de resistance, d'autre part. Qui peut en effet prévoir l'avenir ? Bien évidemment rien ne prouve que nos conseillers se soient montrés aussi « avisés » mais la question de leur maintien en place reste entière. Pour autant, il faut bien souligner que de ces pauvres conseillers ne dépendaient la vie ou la mort de personne, si ce n'est celle de leur famille.

[966] Attention ! Nous n'avons trouvé aucun acte de nomination d'un Michon comme conseiller de préfecture de la Meurthe et les registres des Archives Nationales ne le mentionnent pas comme tel. Pas de trace non plus aux Archives Départementales de Meurthe et Moselle !

[967] VILLEPIN, op. cit., Note 1 p. 248. Il y est question de l'épuration des préfets :« Les premiers préfets ont été nommés avant que Carnot ait pu prendre ses fonctions. Dans ses nominations, le ministre fait une large place aux anciens conventionnels comme Cavaignac, Jean de Bry, Ramel ou Chazal. La liste définitive est établie le 6 avril : sur les 87 préfets de la Restauration, un quart est maintenu ou déplacé, les autres renvoyés. L'épuration de 1815 se révèle beaucoup plus lourde que celle entreprise par Montesquiou et Guizot en 1814 ».

VILLEPIN, op. cit., p.223 : Quant à la nomination des préfets :

Sur Carnot : " Napoléon croyait recruter l'organisateur de la victoire, le travailleur de force sans état d'âme. Il découvre un homme vieilli et frileux. Attaché à sa réputation de sage et de modéré, il se montre tatillon sur les formes et scrupuleux sur les moyens, refusant par exemple de renouveler les cadres administratifs avant d'avoir examiné chacun des dossiers au cas par cas. Tandis que Fouché a mis dix jours pour assurer son pouvoir, Carnot n'obtiendra jamais la maîtrise entière de son ministère. Cette insuffisance, également explicable par son manque d'expérience, favorise l'ascension politique du duc d'Otrante qui devient, par défaut, l'interlocuteur privilégié de l'Empereur pour les affaires intérieures. Nommé pour contrer Fouché, Carnot va en être la dupe avant d'en devenir la victime.

La soixantaine de nouveaux préfets qu'il désigne n'entrent en fonction qu'à la mi-avril, soit trois semaines après l'arrivée de l'Empereur. Ce retard se révèle lourd de conséquences car il permet aux fonctionnaires et maires royalistes de rester longtemps en place, différant la pacification intérieure, facilitant l'émigration et renseignant les alliés. Par ailleurs, dans de nombreux cas, ses choix malheureux obligent à de nouvelles nominations - cent soixante-dix en tout du 20 mars au 10 juin - et à l'envoi précipité d'une vingtaine de commissaires extraordinaires, héritiers des représentants en mission, pour suppléer les préfets défaillants. A de rares exceptions près, leur rôle sera à peu près nul ».

La composition du Conseil de préfecture des Cent Jours est donc la suivante : Guilgot, Anthoinet, Susleau et -Pinodier étant suspendu au bout d'un mois le 15 avril 1815- Michon. Excepté ce dernier, c'est la même composition que pendant la première Restauration. Les remarques quant au niveau d'aptitude de ces conseillers sont donc inchangées : Anthoinet est homme de loi, Guilgot et Susleau, avocats. Pinodier a travaillé dans l'ancienne intendance (chef de bureau) quant à Michon -son remplaçant temporaire- il s'agit là encore d'un ancien avocat. Nous avons bien là un ensemble de juristes. Il ne semble donc pas, ici encore, qu'aucune critique d'incompétence puisse être formulée à l'encontre du Conseil de préfecture de la Meurthe.

En définitive, le choix libéral opéré par Napoléon se retourne contre lui car il déçoit l'armée et les paysans qui l'acclament à son retour, mais ne supportent pas les nouvelles élites de la société française : celles de l'argent, autrement dit, les notables. Par cette alliance avec les libéraux, il se place du côté de ces nantis. Mais, de façon quelque peu paradoxale, les notables continuent à se défier de l'empereur. En effet, c'est bien eux qui ont le plus à perdre, surtout si l'Europe se ligue à nouveau contre la France. La Restauration convient donc bien à leur situation. Et, en définitive, le vol de l'Aigle va s'achever faute d'avoir su gagner la confiance de ces notables[968].

Le sens du mot sacrifice employé par Dominique de Villepin, dans son titre est là : peu de personnes pensent que Napoléon ait vraiment changé et, encore moins les alliés qui craignent la propagation des idées révolutionnaires. Napoléon, se sentant acculé et lâché, ne veut pas

[968] « En 1799, lasse des coups d'Etat et de la corruption directoriale, la France, dans son désir éperdu d'ordre, exigeait un pouvoir fort. Si le Consulat a répondu à son attente, l'Empire l'a dépassée, bâillonnant la liberté d'expression, épiant le courrier, bannissant la critique. Les notables aspirent à retrouver une part de ce pouvoir dont la Terreur, puis l'Aigle, les ont dépossédés. Après le cycle infernal de la Révolution - Terreur et coup d'Etat -, après le cycle infernal de l'Empire - guerre et népotisme -, la Restauration a ménagé une pause que beaucoup jugent salutaire et que le revenant vient gâcher. Napoléon a beau dire qu'il est toujours le même, avide d'ordre, détestant la populace, refusant de faire couler le sang, il reste aux yeux de la plupart des libéraux ce *Robespierre à cheval* qu'a dénoncé Mme de Staël. Le doute, toujours le doute », VILLEPIN, op. cit., p. 321.
Napoléon n'est effectivement pas suivi par les notables, à commencer par les plus importants : « Le refus de Molé résume à lui seul la défection des grands notables, ces masses de granit conservatrices qui assuraient son emprise sur la société. Napoléon saisit alors combien la défaite de 1814 a entamé son crédit. Si Molé l'abandonne, qui le suivra ? », VILLEPIN, op. cit., p.213. « Les trois quarts des préfets et des maires respectent leur serment au roi, privant Napoléon de relais intérieurs. Cette cinquième colonne royaliste abreuve la petite Cour de Gand de milliers de lettres, mélangeant protestations de fidélité et renseignements précieux sur l'état des esprits et la préparation militaire. Fouché lui-même a offert ses services moyennant la promesse de son maintien au ministère de la Police en cas de seconde Restauration. L'appui des notables demeure toutefois suspendu au renforcement de la ligne libérale suivie depuis 1814. Pour les constitutionnels, le retour de Napoléon sanctionne d'abord la jactance des émigrés et les maladresses du gouvernement royal, notamment envers l'armée. Cette analyse choque naturellement les ultras, minoritaires dans le pays, mais majoritaires au sein de la Cour émigrée, toujours groupés derrière Monsieur et ses intimes. Leur lecture de l'événement n'a bien entendu rien à voir avec celle des constitutionnels : le roi a été trahi parce que trop bon, trop modéré, trop attaché à séduire ces anciens révolutionnaires qu'il fallait au contraire résolument écarter. Le " Vol de l'Ogre " couronne selon eux un complot bonapartiste, ourdi par ces notables impériaux scandaleusement maintenus en 1814. La seconde Restauration devra donc orchestrer en priorité le châtiment des coupables et l'épuration implacable de l'administration. Ensuite il faudra amender la Charte dans un sens favorable à l'extension du pouvoir royal et au clergé. Le conflit entre ultras et constitutionnels, qui couve depuis l'avènement de Louis XVIII, fait désormais rage et domine le jeu politique. Gauche et droite dynastiques sont devenues irréconciliables », VILLEPIN, op. cit., p.232-233.

engager la France dans une guerre civile et se résout alors à abdiquer[969], pressentant, tout de même, que les alliés ne sauront en rester là[970].

SECTION 4. LA SECONDE RESTAURATION (22 JUIN 1815 : NAPOLEON ABDIQUE UNE SECONDE FOIS. LE PAYS EST ENVAHI ET OCCUPE - [1830]).

En 1824, Charles X, en favorisant l'ultra royalisme provoque la Révolution de Juillet 1830 (les Trois Glorieuses) et sa propre chute.

Au moment de la seconde abdication de Napoléon, à la fin des Cent Jours et avant le retour des Bourbons dans Paris, Fouché est président du gouvernement provisoire, autrement dit, maître de la France pendant deux semaines.

Il œuvre alors dans l'ombre pour le retour des Bourbons. Il pressent, en effet, que leur retour est inévitable et veut se ménager une bonne place[971]. En réalité, il sera remercié ainsi que Talleyrand peu de temps après le début de la seconde Restauration. Mais, pour l'heure, le duc d'Otrante va servir d'intermédiaire car les Bourbons ne veulent pas rentrer dans les fourgons de l'étranger. Les tractations, visant au rétablissement de Louis XVIII, mettent en relations non seulement Fouché (au nom du gouvernement alors en place en France) mais également Wellington (« le duc de fer ») et Talleyrand (au nom du roi).

A son retour, Louis XVIII s'efforce de concilier les acquis révolutionnaires et le retour à la monarchie (la Charte).

Ainsi, le roi garantit les biens nationaux et ne concède aux ultras qu'une répression circonscrite aux hommes qui ont servi Napoléon avant qu'il ait franchi la frontière : « Je ne veux exclure de ma présence que ces hommes dont la renommée est un sujet de douleur pour la France et d'effroi pour l'Europe »[972], clame-t-il.

---

[969] Villepin, op. cit., p. 30, dit la même chose de la première abdication, en 1814. Pour Dominique de Villepin, le sacrifice consiste à refuser, pour garder le pouvoir, d'entrainer la France dans une guerre civile. Même si Napoléon avait raison de croire que l'Europe coalisée ne se contenterait pas de cette abdication pour laisser la France reprendre paisiblement le cours de la Restauration, sans exiger de contrepartie, pour autant, le mot « sacrifice » me semble tout à fait propre à la personne même de Bonaparte et me semble, par conséquent, devoir être relativisé.

[970] « Suis-je plus qu'un homme, rétorque Napoléon, pour ramener une chambre égarée à l'union qui seule peut nous sauver ? Ou suis-je un misérable chef de parti pour allumer une guerre civile ? Non ! Jamais ! En brumaire nous avons pu tirer l'épée pour le bien de la France. Pour le bien de la France, nous devons aujourd'hui jeter cette épée loin de nous. Essayez de ramener les chambres. Je puis tout avec elles. Sans elles, je pourrais beaucoup pour mon intérêt, mais je ne pourrai pas sauver la patrie. Allez, et je vous défends en sortant de haranguer ce peuple qui me demande les armes. Je tenterai tout pour la France ; je ne veux rien tenter pour moi ». VILLEPIN, op. cit., p. 467-468

[971] C'est Wellington qui apportera à Fouché, la confirmation de ses craintes. La France n'a donc pas le choix de son gouvernement : elle doit rétablir la Restauration sous peine de déclencher les foudres des alliés (c'est ce qui ressort de l'ouvrage de M. VILLEPIN, op. cit., p. 517).

[972]

Il faut, par ailleurs, noter que sous la seconde Restauration, les notables se renforcent[973].

§ 1. LA « TERREUR BLANCHE » : DE 1815 A 1816.

La « Terreur blanche » s'abat sur la France (notamment contre les hommes qui se sont compromis avec la Révolution) et en août 1815, de nouvelles élections amènent à la chambre des députés une majorité d'ultras. Cette « Chambre Introuvable » réclame alors des mesures anti-révolutionnaires, telle que l'épuration de la fonction publique[974]. Ainsi, ceux qui ont suivi Bonaparte pendant la période des Cent Jours font l'objet de condamnations. Parmi eux, le plus célèbre exemple reste l'exécution du maréchal Ney.

Il faut à présent se demander si les répressions menées par cette terreur blanche ont ou non atteint le Conseil de préfecture de la Meurthe.

A). Le préfet Bouthilliez, nommé le 12 juillet 1815, installé le 14 août 1815.

Trois semaines après le retour de Louis XVIII, Bouvier-Dumolart, le préfet des Cent Jours[975], est remplacé par Bouthilliez. Selon toute apparence, ce dernier n'a pas le temps d'exercer. Le lendemain de son installation, son successeur est nommé.

---

[973] « La France des notables est née de la Révolution et a été structurée par l'Empire. (…) La seconde Restauration, plus nettement que la première, consacre avec sa victoire la permanence et la prépondérance des nouvelles élites apparues avec la Révolution ». VILLEPIN, op. cit., p. 527 et 533.
« L'histoire se termine comme elle a commencé : par la restauration de Louis XVIII et le départ de Napoléon, avec pour toile de fond l'invasion des alliés. (…) La France n'a pas été aussi faible ni aussi divisée depuis des siècles. Seuls (…) les notables [sont] tranquillisés : la permanence de l'ordre est assurée depuis le Directoire par le système censitaire qui, avec quelques modifications, survit aux régimes et aux hommes. L'esprit bourgeois triomphe sur le cadavre de l'esprit de conquête, consacrant la fin des passions au profit du mercantilisme. Ce libéralisme économique naissant néglige l'humanisme fondateur de son ancêtre politique, empreint de compassion et de tolérance, pour promouvoir l'intérêt ». VILLEPIN, op. cit., p. 543 à 548.

[974] VILLEPIN (Dominique, de), op. cit., note 1 p. 570 : « Le 27 juillet 1816, l'exécution du général Mouton-Duvernet marque la fin officielle de l'épuration. Selon Henry Houssaye, neuf mille condamnations politiques furent prononcées par les cours d'assises, les conseils de guerre, les tribunaux correctionnels et les cours prévôtales. L'historien donne un tableau exhaustif de l'épuration administrative dans son *1815 :* « On procéda en conscience à la "juste épuration" réclamée par la Chambre : destitutions de préfets, de sous-préfets, de centaines de maires, de 1 000 juges de paix ; révocations ou suspensions de 265 recteurs, régents et professeurs; exclusion de l'Institut de Monge, de Lakanal, de David et de dix huit autres académiciens ; élimination des cours et tribunaux de 55 présidents, de 41 procureurs généraux et avocats généraux, de 202 conseillers et de 1 400 juges ».

[975] Pour sa part, ce préfet sera resté un petit peu plus de cent jours (en réalité environ 106).

B). Un nouveau préfet, le Comte Guy-Pierre de Kersaint[976] : nommé le 15 août 1815, installé le 1er octobre 1815.

C'est un ancien émigré, rentré en France en 1800 après huit années d'absence. Il réintègre alors le corps de la marine, avant de servir comme préfet maritime puis préfet de la Meurthe.

Il est intéressant de remarquer que cet ancien émigré a servi en tant que militaire sous l'Empire, mais que cela ne l'empêche pas de poursuivre une intéressante carrière administrative sous la monarchie restaurée. Il reste environ un an en fonctions à Nancy.

Nous allons nous intéresser à l'action de ce nouveau préfet envers les membres du Conseil de préfecture de la Meurthe et, par conséquent, à la façon dont ce dernier a vécu cette période de Terreur.

1) La réintégration de Pinodier dans ses fonctions[977].

Un arrêté du 31 juillet 1815[978], pris par Anthoinet exerçant la fonction de préfet par intérim, réintègre Pinodier en considération de «l'ordonnance de Sa Majesté en date du 7 juillet courant ». Mais, tandis que la seconde Restauration réintègre ce conseiller, elle en remercie un autre.

2) Susleau, innocente victime de la Terreur blanche ?

Par ordonnance du 27 septembre 1815, le conseiller de préfecture Susleau de Malroy est remercié.

Il semble, au vu de divers documents, que Susleau perd sa place de conseiller de préfecture parce que sa fidélité au régime de la Restauration est mise en doute. Si, du moins, l'on doutait encore que le recrutement des conseillers ne soit quelque peu politisé, il n'est plus douteux que leur maintien en poste le soit.

a) Susleau, fidéle au régime monarchique.

Par une ordonnance royale du 27 septembre 1815, Susleau est remplacé dans ses fonctions de conseiller de préfecture par Teynier du Pradellet. Ne comprenant pas ce qui a motivé une telle décision, il cherche donc à comprendre. Nommé conseiller un an auparavant

[976] De Kersaint est un ancien préfet maritime, contre-amiral, marié et père de trois enfants. Sa fortune évaluée en revenus s'élève à 2000 F. Il a servi dans la marine depuis sa sortie de l'école militaire à l'âge de 16 ans jusqu'en 1792, époque où il a émigré. Rentré en 1800 lors de l'armistice, il a repris du service dans la marine en qualité de capitaine de vaisseau. Notons qu'il s'agit certainement là d'un descendant d'un autre comte de Kersaint (Armand Guy Simon de Coetnempren), officier de marine puis président de l'Assemblée des électeurs de Paris en 1789, administrateur du département de Paris en 1791, élu suppléant à la Législative et élu à la Convention par la Seine-et-Oise. Il devient également vice-amiral en 1793. Lors du procès du roi, il vote pour « la réclusion jusqu'à la paix » et, en désaccord avec la condamnation à mort de Louis XVI, il donne sa démission, désavouant fermement ceux de ses collègues qui ont voté pour la mort du roi. Cette position infléchissable lui attire les foudres de la Convention. Le tribunal révolutionnaire le condamne à mort à son tour.

[977] Cette « suspension » de fonctions ne sera même pas prise en compte lors du calcul de la retraite de Pinodier (elle ne sera pas même mentionnée peut-être car alors, est-elle rétrospectivement jugée illégitime ?). Il est donc considéré comme ayant travaillé au sein du Conseil de préfecture de la Meurthe, du 5 avril 1806 au 1er avril 1821.

[978] A. N. ; F/ 1 b I / 170 / 16.

(le 3 octobre 1814) par le roi lui-même, et ce, sur présentation du préfet Mique, ses fonctions viennent donc de s'achever ce 2 octobre 1815. Pour se défendre, il allègue, une fois encore, de ses bons sentiments royalistes ainsi que de ceux de sa famille.

Pour se faire, il se procure une attestation de bonne conduite auprès de quelques notables de la ville. Ainsi, le maire de Nancy[979] et les cinq membres du conseil municipal[980], écrivent-il dans un lettre en date du 3 octobre 1815, qu'ils « certi[fient] que M. Charles- Guillaume Achille Desusleau de Malroy, avocat, ex conseiller de préfecture, a, le 28 juin dernier, arboré un des premiers le drapeau blanc à l'hôtel de ville, et qu'il n'a cessé de manifester par ses discours et ses opinions avant et après l'entrée des alliés, les sentiments d'un homme attaché de cœur et d'affection au Roi et à sa famille »[981].

α) Quatre motifs pour révoquer un fonctionnaire public, parmi lesquels « [la manifestation] d'opinions (…) contraires aux intérêts du Roi ».

Il écrit ensuite au ministre de l'Intérieur[982] afin d'être réintégré. Il estime que seules trois raisons peuvent justifier une mesure de révocation contre « un fonctionnaire public qui n'a pas malversé », à savoir « [l']immoralité, [l']incapacité [ou la manifestation] d'opinions (…) contraires aux intérêts du Roi ». Après avoir rapidement écarté les deux premiers motifs en prouvant leur inconsistance, il explique « que, relativement aux griefs qu'on pourrait lui imputer sous le dernier rapport, il pourrait faire parler en sa faveur les poursuites qu'il a essuyées pendant les premières années de la Révolution ; les persécutions qu'a éprouvées sa famille, dont les chefs, pour prix de leur attachement et de leur fidélité à l'infortuné Louis XVI, ont failli périr sur l'échafaud dans ces temps calamiteux et d'épouvantable mémoire, les dénonciations dirigées contre lui pour le faire renvoyer des bureaux des administrations publiques comme noble, parent d'émigrés, émigré lui-même enfin royaliste, et les qualifications toutes récentes sous lesquelles, on le désignait à la fureur des derniers sectateurs de Bonaparte ; qu'il pourrait encore invoquer les sentiments de dévouement qu'il a manifestés à la personne sacrée de sa Majesté dans des adresses qu'il a présentées et rédigées lui-même, tant en son nom personnel qu'aux noms du préfet par intérim, du secrétaire général, du sous-préfet et du Conseil de préfecture les 15 mars 1815 et 28 juillet suivant[983] (…) qu'il pourrait enfin faire valoir une action notoire et publique qui s'est passée sous les yeux de plusieurs membres du conseil municipal de Nancy dont il avait l'honneur de faire partie à cette époque, celle d'avoir arboré, un des premiers, le drapeau blanc à l'hôtel de ville le 28 juin dernier, époque où il pouvait y avoir encore quelque danger à le faire, puisque le drapeau, arboré par l'exposant et plusieurs autres particuliers de la ville, a été retiré et n'a été rétabli définitivement que du 4 au 5 juillet suivant (…) que si, pour faire ressortir d'avantage la vérité de son exposé, il avait besoin de faire présumer ses sentiments par ceux qu'il a sucés avec le

[979] Il s'agit de Payot de Beaumont lui-même futur conseiller de préfecture de la Meurthe !
[980] Mengin, ingénieur des ponts et chaussées, Leseure conseiller à la Cour, Ferry juge au Tribunal civil, Mandel-Dumesnil juge de paix et Collignon Rouot propriétaire.
[981] A. N. ; F/ 1 b I / 174 / 4. Lettre du 3 octobre 1815.
[982] A. N. ; F/ 1 b I / 174 / 4. Lettre de De Susleau de Malroy, en date du 4 octobre 1815, adressée au Ministre secrétaire d'Etat de l'Intérieur afin d'être réintégré au sein du Conseil de préfecture de la Meurthe.
[983] Ces adresses ne semblent pas être des actes d'une grande témérité puisque le 15 mars 1815, le roi n'avait pas encore quitté Paris (Napoléon était cependant déjà en route) et le 28 juillet, il était déjà revenu.

lait, il dirait que né dans une classe toute dévouée par droit de naissance et d'hérédité, à l'auguste maison des Bourbons, il ne pouvait avoir d'espoir de considération réelle et qu'il ne pouvait obtenir d'existence politique que sous leur règne (…) ».

β) Un immobilisme général.

La lettre a également comme intérêt d'évoquer l'attitude des fonctionnaires pendant ces périodes de changement de régimes. Ainsi Susleau pressent-il que ce qui lui est reproché est d'être resté en fonctions pendant la période des Cent Jours au lieu de démissionner, ce qui aurait marqué son allégeance aux Bourbons et donc son refus de servir « l'usurpateur ». Aussi, tente-t-il de récuser cette accusation, si tel est effectivement ce dont on lui fait grief[984]. Il explique ainsi qu' « *à cet égard l'exposant n'a agi que de concert avec ses collègues ».* Or, force est de constater que, tout au long de cette étude, nous n'avons jamais vu un seul conseiller de préfecture démissionner parce que le pouvoir politique changeait de titulaire. Ceci vaut tant pour les années que nous venons d'étudier, que pour celles que nous allons étudier !

γ) L'argument d'un nécessaire parallélisme des formes.

Combattant tous les chefs d'inculpation imaginables sans connaître réellement les « visas » de l'accusation, Susleau invoque à sa décharge et en le retournant en quelque sorte à son propre profit, l'argument de l'usurpation. Napoléon revenu ne l'a pas nommé et n'a donc pas compétence pour le remercier. La seule autorité légitime pour le destituer est celle qui l'a nommé. En son absence, Susleau reste donc en fonctions. Ainsi le conseiller écrit-il que « *seul du Conseil nommé par le Roi, il n'a pas cru devoir cesser les fonctions de conseiller, puisqu'il n'avait pas été révoqué par la violence et que, dans son opinion, il ne pouvait l'être légalement par personne [d']autre que sa Majesté ».*

Peut-être faut-il imaginer que Susleau étant le seul à avoir été nommé par le roi[985], ce dernier ne le sanctionne que parce qu'il pense que lui seul aurait dû faire preuve d'un loyalisme à toute épreuve et démissionner pour manifester ainsi une sorte de résistance passive ? Mais, faute d'informations complémentaires, cette idée ne semble pas devoir dépasser le stade de la simple hypothèse.

Δ) De maigres émoluments cependant nécessaires à sa subsistance.

« Ce n'est pas (..) que l'exposant n'eût préféré à cette époque une honorable disgrâce (...) mais il n'a pu se décider à abandonner de lui-même un emploi dont les émoluments, tout modiques qu'ils sont, n'en sont pas moins nécessaires à l'existence de sa famille »[986].

---

[984] C'est ici la même problématique que nous avons déjà rencontré avec le renvoi de Pinodier pendant les Cent Jours : pourquoi est-il le seul à être remercié alors même que, dans le même temps, ses collègues sont également restés en fonctions ? Le même problème se retrouve ici où seul Susleau est inquiété.

[985] En effet, sont alors également membres du Conseil de préfecture de la Meurthe : Guilgot, Anthoinet et Pinodier, lesquels ont tous trois été nommés par Napoléon.

[986] A. N. ; F/ 1 b I / 174 / 4.

Quand on se rappelle que les conseillers de préfecture sont choisis en considération de leur position sociale et plus particulièrement de leur niveau de fortune et de leur attachement au régime politique -parce que l'on souhaite qu'ils fassent bonne presse aux idées du gouvernement en place dans les différents salons qu'ils fréquentent ou même qu'ils organisent- on est en droit de douter de la sincérité de notre conseiller.

Cependant, les conseillers de préfecture sont-ils véritablement aisés ? Et quand bien même tel est le cas, sont-ils pour autant condamnables d'être restés en position ?

Susleau, puisque c'est de lui dont il s'agit, jouit d'une fortune évaluée à 2000 francs de revenus. C'est d'ailleurs là un niveau de fortune assez caractéristique des conseillers de préfecture de la Meurthe. A cela, il faut encore ajouter son traitement de 1200 francs.

Doit-on dés lors en conclure que ce sont de petits notables qui ne peuvent se passer de leurs émoluments pour vivre ? En ce cas, leur conduite est-elle vraiment répréhensible ?

La réponse doit être juridiquement positive si l'on considère que Susleau, engagé par un serment au Roi, a failli à ce dernier en ne démissionnant pas. Dès lors, il faudrait en conclure qu'il aurait été remercié pour ce motif. Pour transposer dans notre langage juridique actuel, Susleau aurait alors en quelque sorte, rompu ses obligations contractuelles, en ne respectant pas le serment prêté lors de sa nomination. Le roi revenu et l'ordre monarchique rétabli, il est donc sanctionné.

Rappelons, en effet, que le serment sous la Première Restauration tient en ces mots : « **Je jure et promets à Dieu** de garder obéissance et fidélité au Roi, de n'avoir aucune intelligence, **de n'assister à aucun conseil**, de n'entretenir aucune ligue qui serait contraire à son autorité; et si, dans le ressort de mes fonctions ou ailleurs, j'apprends qu'il se trame quelque chose à son préjudice, je le ferai connaître au Roi ». Or, des conseils, il en a vu et y a même participé !

Bien évidemment, toute la question est de savoir si ce serment engage encore[987] ou non celui qui l'a prêté dans des temps si troublés où l'on ignore l'issue de la bataille.

C'est là, semble-t-il, autant de questions auxquelles seules la morale et la conscience de chacun, se doivent de répondre.

E) une « cinquième colonne » ?

Susleau, poursuit son plaidoyer. Il cherche encore à démontrer qu'il n'est pas condamnable d'être resté en fonctions. Aussi, écrit-il que *« Si c'est là le reproche qu'on lui fait, il le répète, il le partage avec la généralité des membres des Cours, des tribunaux, des conseils de préfecture, avec une foule de fonctionnaires dont les opinions et les vœux rappelaient nos augustes et légitimes souverains, et qui, cependant, comme l'exposant, ont cru devoir rester en fonctions, pour servir plus sûrement la cause sacrée qu'ils avaient désormais embrassée, soit par leurs conseils, soit par leur influence, soit par les services qu'ils ont rendu à leurs concitoyens plus suspects qu'eux mêmes aux yeux de la tyrannie et, pour cette raison, plus ouvertement persécutés* ». L'argument est donc désormais plus fin : ils n'ont pas démissionné pour déjouer les plans de l'ennemi et secourir la nation oppressée.

[987] Juridiquement parlant.

Il est difficile voir impossible de juger du bien-fondé de tous les arguments que Susleau allègue en sa faveur. De même, il ne serait pas très honnête de l'accuser d'être d'hypocrite alors que nous ne possédons pas l'ensemble des tenants et des aboutissants. Mais il semble bien que le conseiller n'a aucune envie de quitter un emploi, dont à l'évidence, le traitement lui est nécessaire.

D'une façon générale, il faut bien souligner que l'ensemble des conseillers de préfecture de la Meurthe semblent peu affectés par cette valse des gouvernements et peu enclins à entrer dans leur danse. Peut-on légitimement les en blâmer ?

Le plus étonnant, c'est que peu avant cette disgrâce, Susleau est nommé (le 27 août et 13 septembre 1815 sous-préfet de Nancy par intérim. Aurait-il commis quelques erreurs à ce moment là ? il ne le semble pas car aucun document d'archive n'accrédite cette hypothèse. Pourquoi donc le roi a-t-il si rapidement changé d'avis sur ce conseiller au point de le remercier le 27 septembre ? La question reste entière[988].

b) Le soutien du préfet.

Susleau, soutenu par le préfet de la Meurthe, obtient gain de cause deux mois plus tard. En effet, sans plus de précisions, nous apprenons que Susleau réintègre ses fonctions le 29 novembre 1815.

---

[988] Remarquons que, en 1836, le préfet de la Meurthe, à l'occasion de la rédaction de la traditionnelle fiche de renseignements, décrit Susleau de Malroy comme une personne « irréprochable sous tous les rapports », compétente (il « a des connaissances administratives assez étendues »), bien considérée (il « jouit de l'estime publique » et a de nombreuses relations car il est « établi dans le pays depuis trente ans ») mais, paradoxalement, avec une « influence médiocre ». Le préfet juge, en effet, ses « relations publiques » moins étendues que ses relations sociales et donc de maigre importance.
Sa compétence certes reconnue, semble cependant ne pas beaucoup servir au Conseil de préfecture puisqu'à la triple question de sa « Manière administrative ; exécution des lois [et] confiance qu'inspire son travail », le préfet répond que Susleau « prend trop peu part aux travaux de l'administration pour qu'il y ait lieu de répondre à ces trois questions ». C'est d'ailleurs cette même réponse qui est reformulée quatre ans plus tard, en 1840. Cela nous laisse un peu dubitatif car, en d'autres termes, le préfet ne reconnaît-il pas là un certain laxisme de son conseiller ? En tout état de cause, cela n'obérera pas une fin de carrière apparemment bien remplie, puisque, non seulement il restera conseiller de préfecture pendant près de 35 ans, mais il occupera simultanément ultérieurement, les fonctions de doyen du Conseil de préfecture et de secrétaire général.
Il faut également noter que Susleau n'est pas, selon toute apparence, un membre d'une vieille famille de la Meurthe mais sa présence dans ce département est cependant ancienne.
Quant à son orientation politique, s'il est considéré comme « loyal », il est également dit « modéré sous (…) tous les gouvernements qui se sont succédé ».
Deux ans plus tard, en 1838, la situation est presque toujours la même si ce n'est que Susleau cumule désormais ses attributions de conseiller de préfecture avec la fonction de secrétaire général. Cela fait alors 24 ans qu'il est conseiller de préfecture de la Meurthe et le préfet dit alors de lui que « sa position sociale est honorable ; ses principes sont ceux d'une grande modération (…) il se livre particulièrement à l'examen des affaires contentieuses. Il n'a pas une grande influence en dehors de sa sphère administrative, mais il est estimé et dévoué ». Entre 1838 et 1840, la fonction de secrétaire général a dû être rétablie à part entière ou confiée à quelqu'un d'autre, car l'ambition de Susleau, telle que la décrit le préfet, est alors de «devenir secrétaire général si cette place est rétablie ».
Si nous ajoutons à l'ensemble de ces informations, que la fortune de Susleau est estimée à « deux mille francs de fortune patrimoniale », il est dès lors possible d'avancer que ce conseiller est, selon toute probabilité, ce que l'on pourrait qualifier de « notable local ».
A. N. ; F/ 1 b I / 173 / 21.

Entre temps, un certain Teynier du Pradellet -secrétaire général de la Meurthe- l'a remplacé. Or, cette nomination n'emporte pas du tout l'assentiment du préfet. Ce dernier va alors œuvrer en faveur de la réintégration de Susleau.

L'ironie du sort, c'est qu'en 1832, Susleau cumule les fonctions de conseiller de préfecture avec… celles de secrétaire général de la Meurthe.

3) Une nomination contestée par le préfet [989] : celle du conseiller Teynier du Pradellet en remplacement de Susleau.

Dans une lettre du 2 octobre 1815, adressée au ministre secrétaire d'Etat de l'Intérieur, le préfet -de Kersaint, lequel vient de s'installer- déclare avoir pris connaissance de l'ordonnance royale du 27 septembre qui nomme Jubelin secrétaire général de la préfecture. Si, pour cela, il ne trouve rien à y redire et déclare même devoir « à son ex. les plus vifs remerciements pour cette nouvelle grâce de S.M qu'[il] regarde comme une faveur personnelle », par contre il marque sa désapprobation quant à la nomination de l'ancien secrétaire général (Teynier) comme conseiller de préfecture. Cela, dit-il, a affligé tant le nouveau nomé que le conseiller qui se trouve par là même remplacé, à savoir Susleau. Il va alors multiplier les arguments afin de convaincre le ministre de revenir sur sa décision.

a) La disgrace d'un secrétaire général nouvellement nommé conseiller de préfecture.

« *La circonstance et quelques considérations particulières*[990] *ont pu rendre nécessaire le changement de M. Teynier, mais ce ne serait point atteindre le but que de le nommer conseiller de préfecture dans le même endroit où il était secrétaire général. Cette simple mutation de fonctions semble emporter une apparence de disgrâce que très certainement M. Teynier n'a mérité sous aucun rapport et qui l'afflige très vivement. M. Teynier est dans la force de l'âge, il est actif et laborieux et pourrait acquérir en peu de temps les connaissances administratives qui peuvent lui manquer* »[991]. Si le préfet déclare sans ambages que Teynier n'a pas les compétences requises pour être conseiller de préfecture, notons dores et déjà, que l'analyse de cette lettre montre qu'à ses yeux, la fonction de secrétaire général est bien plus importante que celle de conseiller de préfecture puisqu'il parle de disgrâce[992]. Le fait que cette mutation se fasse au sein du même département semble être en partie cause de ce caractère de disgrâce[993], vraisemblablement car ce changement de fonctions manifesterait aux yeux de son entourage une rétrogradation ; rétrogradation qui, en tout état de cause, serait moins ostensible si elle prenait pour cadre une autre circonscription préfectorale. Si notre préfet dit que Teynier ne mérite pas pareil châtiment, il reconnaît explicitement dans sa lettre qu'il fallait effectivement le changer de fonctions. On en ignore encore, à ce stade de la correspondance, la raison, mais il semble qu'on puisse inférer des paroles du préfet que

[989] 2M7 A.D.M.M.
[990] On ignore lesquelles.
[991]
[992] La fonction de secrétaire général serait donc mieux considérée que celle de conseiller de préfecture ? En tout cas un secrétaire général est beaucoup mieux rémunéré et, en soi, cela semble déjà une indication en ce sens.
[993] Ce qui signifie peut-être, que, dans l'esprit du préfet, ce n'aurait pas été une disgrâce s'il avait été nommé dans une préfecture mieux classée ? ou le préfet tente-t-il simplement de se débarrasser de lui ?

Teynier ne possède pas encore l'ensemble des connaissances administratives requises pour son travail de secrétaire général.

b) Des connaissances adminis tratives plus n écessaires à un conseiller de préfecture qu'à un secrétaire général.

A cet endroit de sa lettre, il faut noter que le préfet avait d'abord ajouter le paragraphe suivant[994] : « *M. Teynier est dans la force de l'âge, il est actif et laborieux et pourrait acquérir en peu de temps les connaissances administratives qui peuvent lui manquer et qui sont certainement plus nécessaires à un conseiller de préfecture qu'à un secrétaire général. L'unique objet des vœux de M. Teynier est d'obtenir dans un autre département la même place qu'il occupait dans celui de la Meurthe* »[995]. Il faut ainsi comprendre que Teynier souffre de certaines lacunes en matière administrative et que si celles-ci peuvent être excusables chez un secrétaire général, elles sont impardonnables car indispensables pour qui veut exercer l'emploi de conseiller de préfecture. Le préfet qui se déclare, par ailleurs, satisfait du nouveau titulaire du poste (Jubelin), souhaite donc, dans un premier temps, que Teynier puisse exercer ces mêmes fonctions de secrétaire général mais dans un autre département, estimant qu'il pourrait alors apprendre rapidement ce qu'il ignore[996] et avance que c'est d'ailleurs là le souhait de Teynier. En tout état de cause, il ne semble pas que Teynier ait demandé à changer ni de département ni de fonction. Le préfet, par contre, ne semble pas mécontent de le voir partir, ce qui laisse peut-être supposer ou une incompatibilité d'humeur entre les deux hommes ou la volonté d'obtenir un poste pour Jubelin[997] ou encore une insatisfaction du préfet quant au travail fourni par le secrétaire général Teynier. La teneur des lettres du préfet semblent plutôt confirmer la dernière hypothèse.

A la place de ces quelques lignes, le préfet a préféré écrire dans la dernière mouture de sa lettre que Teynier « *[lui] a paru désirer obtenir un emploi dans la maison civile ou militaire de S. M qui fut plus en harmonie avec ses goûts et ses connaissances acquises et où il a pu donner au Roi des preuves de dévouement qui l'anime et qui le recommande aux bontés de V. Ex.* ». Le préfet s'est donc ravisé (peut être de peur de voir Teynier réintégré comme secrétaire général ?) et déclare désormais que le vœu de Teynier est d'obtenir un emploi dans la maison du roi, ce qui, dit-il, correspondrait plus à ses compétences. Le préfet avait-il, lors

[994] avant de se raviser et de cacher par un petit morceau de papier

[995] Ce qui est souligné est ce qu'il a raturé.

[996] Il s'agit donc bien les connaissances administratives qui lui font défaut en tant que secrétaire général et non de celles qui lui manqueraient (plus vastes ?) en tant que conseiller de préfecture ? Dès lors, s'il peut rapidement apprendre ce qu'il ignore, pourquoi ne pas le garder comme secrétaire de la Meurthe, poste qu'il occupe depuis un peu plus d'un an ?

[997] Les documents d'archives nous prouvent en effet que Jubelin désirait cette place et avait, pour l'obtenir certains appuis dont ceux de la duchesse de Duras qui avait obtenu du ministre de l'Intérieur par intérim (le baron de Barente) la promesse de la lui donner. Jubelin écrit au Baron de Barante (« conseiller d'Etat, secrétaire général du ministère de l'intérieur chargé par intérim du portefeuille de ce département »), pour lui rappeler qu'il a été proposé par le préfet (de Kersaint) pour la place de secrétaire général du département de la Meurthe (et donc remplacer Teynier du Pradellet à ce poste ?). Il lui rappelle également qu'il jouit de la recommandation d'une certaine Mme la Duchesse de Duras qui a obtenu de lui (Baron de Barante) « l'assurance qu'il sera nommé à la place dont il s'agit ». Il joint la liste de ses précédents états de services. Et Jubelin de conclure qu'il « ose réclamer, des bontés de M. le Baron, l'accomplissement de cette promesse ». Il faut cependant préciser que la date exacte de cette lettre nous fait défaut. A. N. ; F/ 1 b I / 174 / 4.

de sa première rédaction, oublié ce détail ? Nous sommes donc passés d'un bond d'une carrière au sein de l'administration préfectorale à « *un emploi dans la maison civile ou militaire de S. M* ». Le lecteur, qui souffre d'un manque supplémentaire d'informations, est dès lors en droit de se demander quel pouvait bien être le véritable souhait de Teynier. Le préfet, questionné par le ministre, se défendra d'avoir imaginé de toute pièce ce désir d'affectation.

c) Une mesure d'incompatibilité.

Le dernier argument que le préfet oppose à la nomination de Teynier en tant que conseiller de préfecture, est une mesure d'incompatibilité. Ainsi, écrit-il : « *Je dois d'ailleurs faire connaître à V. Ex que M. Teynier est le* ***gendre*** *de M. Guilgot actuellement conseiller de préfecture* ***et que ce d egré de parenté est une vér itable incompatib ilité pour entrer au Conseil de préfec ture qui dans la majeur e p artie de se s attr ibutions est assimilé aux tribunaux*** **».**

d) Le préfet, surpris du remplacement d'un conseiller ausSI zele.

La suite de la lettre du **préfet** du 2 octobre nous porte à croire que ce dernier **n'a pas dû être consulté quant au remplacement de l'ancien conseiller de préfecture,** Susleau de Malroy. Cela laisse envisager qu'il n'a donc pas pu envoyer, au ministre de l'Intérieur, de liste de candidats pour le poste à pourvoir ; sinon pourquoi se déclarerait-il surpris par ce déplacement ? Il fait ainsi part au ministre de son étonnement, estimant que Susleau a su faire preuve au moment du « séjour des alliés », d' « un zèle au-delà de tout éloge » [998].

On peut trouver à cela une explication toute simple, à savoir que Kersaint n'a été installé comme préfet que le 1er octobre 1815 (bien que nommé un mois et demi plus tôt).

« *En ce qui concerne le déplacement de M. de Susleau*[999]*, écrit le préfet, j'ai du en être d'autant plus surpris que je n'ai recueilli sur ce fonctionnaire que des renseignements avantageux et des témoignages favorables. M. de Susleau appartient à une famille respectable sous tous les rapports, il est le neveu de feu M. le docteur Thouvenel, médecin consultant de S.M. il s'est constamment distingué dans la carrière administrative où il peut rendre encore les plus grands services. Dans les derniers temps M. de Susleau a donné des preuves de zèle et de dévouement à S. M en remplissant momentanément l'intérim de la sous-préfecture de Nancy et en exécutant les diverses commissions dont il a été chargé par le préfet provisoire pendant le séjour des alliés; plusieurs de ces commissions ont été singulièrement pénibles et M. de Susleau s'en est acquitté avec une intelligence et un zèle au-delà de tout éloge*[1000]*. J'ai lieu de penser que S. Ex a pu être induite en erreur par quelques faux rapports ou quelque ennemi secret de ce fonctionnaire*[1001]*.*

[998] Apparemment il s'agit toujours de la lettre du 2 octobre 1815.

[999] A. N. ; F/ 1 b I / 174 / 4. document du 29 avril 1815 dans lequel ce remplacement est prévu par une petite note manuscrite: « remplacer M. de Susleau par Teynier du Pradellet secrétaire général, M. Jubelin sera nommé secrétaire général ».

[1000] Nous n'avons pas plus de détails sur ces actes de bravoure dont parle le préfet.

[1001] On ignore qui est à l'origine de cette campagne de diffamation. Le seul bénéficiaire de tous ces déplacements est Jubelin qui obtient bel et bien le poste de secrétaire général et dont ce même préfet qui dénonce des

V.Ex ne fera donc qu'un acte de justice en réintégrant M. de Susleau dans ses fonctions de conseiller de préfecture » il a raturé la suite « *et elle comblerait tous les vœux de M. Teynier en lui donnant une place de secrétaire général dans un autre département. Je supplie V. Ex de prendre une décision favorable et conforme aux vœux de ces deux fonctionnaires* ».

La lettre s'achève par l'annonce d'un congé octroyé à Teynier qui doit s'occuper d'affaires personnelles à Paris où « il aura l'honneur de se présenter à V. Ex et je prends la liberté de le lui recommander particulièrement ».

e) Quelques éclaircissements importants.

Le ministre de l'Intérieur, dans une réponse qu'il adresse le 31 octobre 1815 à de Kersaint, ne se prive pas de relever les multiples contradictions de sa lettre. Ainsi, le ministre déclare-t-il ne pas comprendre pourquoi le préfet déclare que la « mutation [de Teynier] comporte une idée de disgrâce qu'il ne mérite sous aucun rapport », puisqu'il admet quelques lignes plus haut « que les circonstances et des considérations particulières ont pu rendre nécessaire de lui ôter la place de secrétaire général ». Et le ministre, de poursuivre : « Vous ne dîtes point quelles sont ces considérations particulières. Vous ajoutez que M. Teynier aimerait mieux une place dans la maison civile ou militaire du roi (...). Ce n'est point du tout là ce que demande M. Teynier qui réclame sa place de secrétaire général ou une sous-préfecture ».

Le ministre, qui comprend alors que le préfet ne lui dit pas tout, lui enjoint d'être plus clair et plus exhaustif : « le bien du service exige monsieur, que vous disiez franchement la vérité toute entière. Comme vous insistez sur les bons sentiments de M. Teynier, je ne puis rien inférer des ménagements que vous employez sinon que ce particulier est très peu propre aux fonctions administratives. Cette vérité une fois connue je ne verrais plus aucune difficulté à rétablir M. de Susleau ».

Ce à quoi le préfet répond le 4 novembre 1815, sans autre forme de ménagement ni de préambule que : « M. Teynier du Pradellet n'est point propre aux fonctions administratives. Cette vérité est connue dans les bureaux de V. E puisque votre prédécesseur qui me fit l'honneur de s'en entretenir avec moi détermina son remplacement comme secrétaire général de la préfecture de la Meurthe ».

Quelques lignes plus loin le préfet confirme notre premier soupçon selon lequel il aurait été tenu à l'écart de ce remplacement : « J'ai demandé que M. de Susleau fut réintégré dans ses fonctions parce qu'il y avait été nommé par le Roi et que rien n'avait annoncé jusque là qu'on eut été mécontent de ses services au surplus la révocation ayant été prononcée à Paris

---

manœuvres contre Susleau, se déclare satisfait. Pour autant, il serait totalement incongru de douter de l'honnêteté de Jubelin qui aurait eu du mal à prévoir que si Susleau perdait son poste, ce serait au profit de Teynier, laissant ainsi vacante la place tant espérée. Nous ne pouvons que regretter l'absence de documents supplémentaires qui nous auraient levé le voile sur ce qui a pu réellement se produire.

Notons cependant une note manuscrite troublante sur un document déjà cité (A. N. ; F/ 1 b I / 174 / 4.), qui est le tableau des conseillers de préfecture de la Meurthe, établi le 29 avril 1815 par le comte Rampon (donc pendant les Cent jours). Cette note dont nous ignorons l'auteur (ni même si elle a été écrite à la même date que ce document), dit ainsi : « Teynier. Remplacer M. de Susleau par Teynier du Pradellet secrétaire général. M. Jubelin sera nommé secrétaire général ». On a bel et bien encore l'impression que Teynier est évincé du poste de secrétaire général de la Meurthe pour que Jubelin puisse occuper la place mais on en ignore les raisons qui peuvent être tout à fait légitimes. Là encore nous ne pouvons que déplorer les limites des documents d'archives, ou les nôtres de ne pouvoir interpréter tous les secrets qu'ils recèlent.

sans que le Préfet ait été consulté, V. E peut mieux connaître que moi les motifs réels qui l'ont dicté. Je répèterais seulement que je n'ai sur le compte de M. de Susleau que des renseignements favorables et qui me font envisager sa réintégration comme une chose juste ».

Puis le préfet se défend d'avoir imaginé le désir de Teynier d'obtenir un emploi dans la maison militaire ou civile du Roi, en invoquant une discussion qu'il a eu avec Teynier et au cours de laquelle ce dernier lui aurait fait part de cette volonté. Plus précisément Teynier lui aurait fait part de son désir d' « obtenir le commandement de la Compagnie départementale de la Meurthe ». Le préfet ajoute : « si, comme il faut l'espérer la proposition faite par V. E à la Chambre des députés est **accueillie, je crois que M. Teynier conviendrait mieux en effet à un emploi militaire qu'à l'administration** (...) **Mon opinion est qu'il remplira parfaitement toutes les fonctions qui exigeront <u>uniquement</u> du zèle et du dévouement** ». Rappelons tout de même que celui qui parle ainsi de la fonction militaire est lui-même issu de ses rangs, étant un ancien contre-amiral.

Il achève sa missive en réitérant ses éloges pour le nouveau secrétaire général qui lui donne, dit-il, entière satisfaction.

Le 15 mars 1815, Teynier renouvelle sa demande de poste, appuyé, auprès du ministre de l'Intérieur, par le préfet. Celui-ci émet cependant quelques réticences, notamment du fait que « la loi qui crée les compagnies départementales » n'a pas encore « reçu la dernière sanction ». Il se plie cependant à la requête de Teynier, non sans donner, une fois encore, son opinion sur ce fonctionnaire : « *Je verrai avec plaisir qu'il obtint le nouvel emploi qu'il sollicite je crois qu'il le remplirai très bien, il a d'anciens services dans l'armée de Condé et je le juge plus propre aux fonctions militaires qu'à celles administratives* ». D'ailleurs le préfet va jusqu'à adresser une deuxième lettre mais, cette fois, au ministre de la guerre, plus concerné, le 25 décembre 1815. Le préfet demande donc à ces deux ministres de nommer Teynier à un emploi qui n'est pas encore officiellement crée.

Il faut ainsi noter que le préfet a pris soin de ménager Teynier, et ce, tant en modérant ses propos -il ne l'accable pas ouvertement, du moins tant que le ministre ne lui enjoint pas d'être plus clair- que, par la suite, en tentant de lui trouver une nouvelle affectation.

Une ordonnance royale du 29 novembre 1815 réintègre de Susleau[1002] comme conseiller de préfecture en remplacement de Teynier du Pradellet, lequel devient donc commandant de la compagnie départementale de la Meurthe.

En dépit de ces lacunes administratives invoquées par le préfet de la Meurthe, Teynier obtient en 1820, un nouveau poste de secrétaire général, mais, cette fois, dans les Vosges[1003].

[1002] Le terme effectivement employé est, en réalité, celui de nomination.

[1003] Lettre du Maître des requêtes, préfet des Vosges du 18 septembre 1820 où il dit avoir reçu ce jour même Teynier qui a prêter serment de secrétaire général. Nous observons, à l'occasion de la lecture de ce document, qu'il y fait mention d'un troisième personnage, dont jusqu'à présent, nous n'avions pas fait état, à savoir le directeur général. En effet, le préfet attend les instructions de cette personne avant de procéder à l'installation de Teynier. Un mois plus tard, le 18 octobre 1820, ce même préfet envoie au directeur général de l'administration départementale et de la police, une notice de renseignements sur Teynier, ainsi qu'une copie de sa prestation de serment. Il faut ici observer que le préfet des Vosges, répondant alors à une interrogation du directeur général sur la composition de son Conseil de préfecture, note que « l'organisation de ce Conseil est restée constamment telle qu'elle a été primitivement établie, et qu'aucun des très humbles qui le composent n'est actuellement à remplacer ». Il nous faut, dès lors, en conclure que le Conseil de préfecture des Vosges est resté formé des mêmes conseillers pendant vingt années , ce qui est tout à fait remarquable! Et, au goût du préfet, cela doit rester

On ne peut dès lors que faire état de notre incompréhension. Soit le préfet dit vrai en mettant en cause les compétences administratives défaillantes de son ancien secrétaire général : auquel cas, Teynier aurait dû persister dans la voie militaire où de Kersaint voulait le voir s'engager. Soit le préfet a exagéré pour se débarrasser d'un subordonné devenu indésirable, auquel cas on comprendrait alors parfaitement cette nomination dans les Vosges, où l'intéressé occupera son poste trois ans (on ignore d'ailleurs ce qui motivera son départ). On ne peut hélas qu'en rester au stade des conjectures.

C). Bilan de la composition du Conseil de préfecture pendant cette première période de la Seconde Restauration.

Susleau, pourtant nommé par Louis XVIII au moment de la Première Restauration, est remplacé. Cependant, à la demande du nouveau préfet, il est réintégré. Ce petit mouvement mis à part (qui aboutit au statu quo) aucun conseiller n'est donc inquiété par la seconde Restauration.

Quatre membres font alors partie du Conseil de préfecture de la Meurthe. Deux demeurent imperturbables au fil des années. Ce sont : Guilgot (72 ans) et Anthoinet (60 ans), tous deux nommés au début du Consulat.

Quant à Susleau (46 ans), il reste jusqu'au 27 septembre 1815, date à laquelle Teynier (48 ans) le remplace pendant deux mois seulement[1004].

Pour sa part, Pinodier (71 ans) est réintégré le 31 juillet 1815. Quant à Michon (46 ans), il est remercié après, semble-t-il, avoir été actif pendant le premier mois de la Seconde Restauration.

Eu égard au peu de changement opéré par la Seconde Restauration, les remarques concernant les compétences des membres du Conseil de préfecture sont donc les mêmes que précédemment. Notons seulement que Teynier est issu de la carrière militaire mais, au moins, justifie-t-il de deux expériences administratives : l'une dans l'administration financière (bien que nous ignorons ce qu'il y fit au juste), l'autre en tant que secrétaire général de la Meurthe, fonction pour laquelle le préfet le juge cependant inapte.

La moyenne d'âge de ce conseil est d'environ 62 ans : ce n'est pas très jeune pour cette époque, mais ce sont des hommes d'expérience. Il faut cependant bien noter que ce n'est qu'une moyenne car, en réalité, deux conseillers sont assez âgés (en tout cas pour une période si tumultueuse) et ont 71 et 72 ans. D'autres, plus jeunes, rabaissent la moyenne d'âge.

---

ainsi. Aussi, écrit-il au directeur général qu'il « pense (..) qu'il n'y aura rien à changer à l'état actuel des choses relativement à l'administration de l'arrondissement de ce chef-lieu ». Il semble, en effet, que ce directeur ait dans l'idée, de réunir les fonctions de sous-préfet et de secrétaire général, ce qui n'est pas du goût du préfet des Vosges, qui, par ailleurs, estime que cela occasionnerait des dépenses supplémentaires (car il faudrait constituer un nouveau bureau..).A. N. ; F/ 1 b I / 174 / 4.

[1004] La réintégration de Susleau intervient le 29 novembre 1815.

§ 2. LE GOUVERNEMENT DES MODERES[1005] : DU 5 SEPTEMBRE 1816[1006] AU 13 FEVRIER 1820[1007]:

En septembre 1816, Louis XVIII dissout la Chambre introuvable. La nouvelle chambre ne contient plus que 90 ultras. On dénombre, en outre, 150 constitutionnels.

A. La nomination du préfet Nicolas Maximilien Séguier[1008] le 14 septembre 1816 (et installé le 22).

A l'aube de cette nouvelle période politique, deux des quatre membres du Conseil de préfecture de la Meurthe disparaissent, soulevant ainsi le délicat problème de leur remplacement. Si le premier (Anthoinet) décède à l'âge de 62 ans, laissant, aux dires du préfet, un grand vide au sein de ce conseil (A), le second (Guilgot) donne sa démission, se sentant trop atteint par les infirmités de l'âge pour continuer à exercer ses fonctions (B).

De fait, dans les deux paragraphes qui suivent, deux questions essentielles sont abordées : la modicité de rétribution de la place de conseiller de préfecture[1009] et la difficulté de trouver (selon le préfet de la Meurthe) un personnel compétent pour assumer ces fonctions. Les deux questions sont d'ailleurs liées puisque les praticiens qui pourraient être aptes à endosser de telles fonctions s'en désintéressent en raison même de la faiblesse des émoluments proposés.

1. Le décès d' Anthoinet.

Le conseiller Anthoinet décède au début de l'année 1817. Or, le 6 novembre de cette même année, une ordonnance décide de réduire le nombre de conseillers de préfecture à 3 membres au lieu de 4. Cependant, avant d'accuser réception de cette nouvelle disposition, le préfet dresse, le 23 juin, une liste de candidats susceptibles de remplacer le disparu[1010]. Il signifie également sa préférence pour l'un d'eux : Chevilly[1011].

[1005] Gouvernement du parti constitutionnel : « Parti qui veut unir la monarchie à la France nouvelle et fonder les institutions sur la Charte sans pencher ni vers la démocratie ni vers la réaction ». Définition de JARDIN ET TUDESQ, Tome 1, *La France des notables*, op. cit ;

[1006] Dissolution de la chambre introuvable

[1007] Assassinat du duc de Berry

[1008] Séguier né le 7. Xbre. 1773 résident dans l'Oise à Beauvais, ex Préfet du Calvados et de la Somme, 4 enfants, dont la fortune évaluée en revenus à 30000, est nommé en remplacement de Kersaint admis à la retraite.

[1009] Le lecteur intéressé trouvera ci-dessous de plus longs développements sur cette question précise des traitements.

[1010] Document en date du 23 juin 1817. « Etat des présentations faites pour le remplacement de M. Anthoinet, conseiller de préfecture du département de la Meurthe décédé ».

[1011] A.D.M.M. 2M7.

a) Une « lumière (…) presque unique »[1012].

Anthoinet décède en 1817 alors qu'il est encore conseiller de préfecture de la Meurthe. La lettre que le préfet rédige à l'attention du ministre pour annoncer la mort de ce personnage est intéressante à plusieurs points de vue, et, au premier chef, parce qu'elle est unique en son genre.

Ainsi, fait-elle l'éloge du défunt et force est de constater que ce genre d'oraison est peu commune et ne trouve pas de pendant dans l'ensemble des archives du Conseil de préfecture de la Meurthe. En effet, le préfet se déclare très satisfait du travail fourni par Anthoinet mais laisse ainsi à penser, a contrario, que les autres membres du Conseil de préfecture ne donnent peut-être pas autant satisfaction.

Voici, en effet, ce qu'écrit le préfet Séguier, au lendemain de la mort d'Anthoinet : « *La mort de M. Anthoinet, doyen du Conseil de préfecture du département de la Meurthe me prive personnellement des excellents avis que sa longue habitude de l'administration et la connaissance parfaite de toutes les lois jointes à un jugement sûr et un esprit solide me faisaient trouver auprès de lui. Elle enlève au Conseil sa lumière, je dirais presque unique et par conséquent, son membre le plus essentiel* ».

Quant à la question d'un éventuel remplaçant, Séguier estime qu' « un tel homme n'existe pas à Nancy », mais entreprend tout de même des recherches[1013] qu'il annonce lui-même comme difficiles : « *Cette perte est d'autant plus sensible que dans le petit nombre de gens capables de le remplacer, les avocats capables de consulter et dont le cabinet est très fréquenté et tous ceux qui trouvent dans un emploi quelconque de leurs talents une existence assurée, refusent une modique place de 1200 francs. Il faut donc admettre ceux qui se présentent et qui n'offrent pas, tant s'en faut, tout ce qu'il faudrait de lumières dans un homme destiné en quelque sorte à être la cheville ouvrière du Conseil.*

J'ai donc l'honneur de proposer à V. Ex. non pas des hommes qui puissent le remplacer, ***un tel homme n'existe pas à Nancy,*** *mais parmi ceux qui se mettent sur les rangs, ceux qui m'ont paru le plus propre à lui succéder* ».

b) De la difficulté de pourvoir au remplacement d'un conseiller de préfecture.

La lettre par laquelle le préfet annonce au ministre de l'intérieur la mort d'Anthoinet, lui expose donc également la difficulté de trouver un personnel compétent. A cela, une raison bien simple : les personnes susceptibles de réunir les compétences nécessaires sont en général des avocats ayant déjà pignon sur rue et peu attirés vers cette fonction trop mal rétribuée. Le préfet déplore donc le niveau des candidats, et pense que si la place était mieux rémunérée, elle attirait des praticiens plus qualifiés et, en premier lieu, des avocats…

[1012] Lettre du Préfet au ministre de l'Intérieur dans laquelle il annonce la mort d'Anthoinet, doyen du Conseil de préfecture. La date n'est pas mentionnée sur le document dont il s'agit. A.D.M.M. 2M7.

[1013] La lettre aborde également le problème de l'âge avancé de certains candidats que le préfet refuse de voir nommer afin, dit-il de « tacher de sortir le Conseil de la décrépitude », ce qui implique donc qu'il serait déjà tombé dans cet écueil : ce problème sera également traité plus loin.

Afin de pourvoir au remplacement et après avoir longuement expliqué la nécessité et la difficulté de trouver une personne apte à occuper un tel poste, le préfet propose, le 23 juin 1817, au ministre de l'Intérieur une liste de candidats tout en marquant sa préférence pour Chevilly[1014]. Hélas pour ce dernier, le ministre de l'Intérieur dans une lettre du 5 juillet 1817 annonce au préfet « qu'il n'y a pas lieu de remplacer Anthoinet » car « comme il reste encore **trois membres** dans ce conseil, et que ce **nombre** est **suffisant pour pouvoir délibérer et traiter toutes les affaires** sur lesquelles il doit statuer, sa Majesté a jugé à propos de ne pas remplacer, quant à présent, M. Anthoinet ».

C'était déjà anticiper (avec quatre mois d'avance) sur une mesure adoptée par ordonnance le 6 novembre 1817, laquelle réduit le nombre de conseillers de préfecture de 4 à 3 membres dans tous les départements.

Notons que Chevilly est resté hors de France, c'est à dire en **émigration**, pendant 17 ans. Il est rentré sous l'Empire où il a alors travaillé au greffe du tribunal de première instance de Nancy avant d'embrasser, à la Restauration, la carrière administrative. On ignore quelles compétences il pouvait bien alléguer pour devenir « juge administratif » fut-ce de première instance puisqu'on ignore ce qu'il a fait pendant ces années d'émigration (a-t-il seulement travaillé ? Nous l'ignorons). Quant à la période précédant son départ, il était alors militaire (sous-lieutenant) et ce, pendant environ sept années. Le préfet lui-même, lorsqu'il avance le nom de Chevilly, précise que son favori est « un peu neuf à cette carrière »[1015]. On peut dès lors raisonnablement se demander ce qui explique que le préfet porte son choix sur lui, et non, par exemple, sur Nicolas de Rosières, un autre candidat à ce poste. Ce conseiller à la Cour royale de Trèves ne présentait-il pas de meilleures garanties professionnelles ? C'est la suite de la lettre qui nous fournit la réponse : le préfet souhaite écarter Nicolas de Rosières car ce dernier est un homme d'un certain âge (plus précisément c'est un septuagénaire). Or, Séguier souhaite que le ministre l'aide à conjuguer leurs efforts pour « tâcher de sortir le Conseil de la décrépitude »[1016] dans laquelle il doit donc se trouver…Cette question sera à nouveau abordée dans sa généralité, ultérieurement (et ce, de façon plus exhaustive) mais nous pouvons dores et déjà remarquer que le Conseil de préfecture de la Meurthe de 1817, réduit à trois membres par le décès d'Anthoinet (62 ans), est un conseil qui voit en effet, la majorité de ses membres pencher du côté des septuagénaires : Guilgot (76 ans), Susleau (48 ans), Pinodier (73 ans). Pour autant, la moyenne d'âge n'accuse pas une hausse vertigineuse mais passe de 62 ans environ à à peine plus de 65 ans. Il reste que deux des trois membres ayant dépassé les 70 ans, le préfet Séguier craint qu'une tragédie ou des départs en retraite ne causent un renouvellement concomitant de ces membres, entravant ainsi le bon fonctionnement du Conseil de préfecture de la Meurthe.

Quant au troisième candidat[1017], il est « membre du conseil d'arrondissement de Lunéville » et travaille dans les bureaux de la préfecture « pour se former à l'administration ». Si le préfet exprime son souhait de le voir un jour embrasser la fonction administrative, il précise toutefois que s'il mentionne son nom parmi la liste de candidats, c'est uniquement

[1014] Le préfet fait part au ministre de sa préférence pour le premier candidat qu'il aimerait voir choisi (De Chevilly). Il explique les raisons de ce choix. A.D.M.M 2M7.
[1015] A.D.M.M. 2M7.
[1016] A.D.M.M. 2M7.
[1017] Etienne Louis Ravinel.

pour le désigner « d'avance aux bontés » du ministre. Cela laisse donc clairement entendre qu'il ne désire pas encore sa nomination.

Chevilly n'attendra pas longtemps sa désignation. En effet, le conseiller **Guilgot**, très âgé, démissionne. Le préfet propose alors des candidats[1018] sans toutefois omettre de désigner son favori. Son choix sera respecté: c'est Hatte de Chevilly et il le remplace.

2. La démission de Guilgot et son remplacement par le candidat du préfet : Chevilly[1019].

a) La demission de Guilgot, après dix-huit années de fonctions.

Guilgot donne sa démission, estimant ne plus être apte à remplir ses fonctions en raison de son grand âge (il a alors 76 ans) et des souffrances qui l'accompagnent[1020]. Le préfet Séguier en informe aussitôt le ministre de l'Intérieur. S'il joint alors le nom de quelques candidats[1021], il insiste cependant, une fois encore, sur un nom déjà présenté lors du décès d'Anthoinet : celui de Chevilly, « homme très estimable et qui remplira ses fonctions avec beaucoup de zèle ». Le ministre entérine son choix. On peut tout de même remarquer que Séguier a donné le nom de « trois candidats propres à remplir cette place ». Une telle appréciation est assez remarquable, tant les préfets –et notamment Séguier- déplorent parfois la médiocrité des prétendants (quant à leur aptitude à remplir ces fonctions, bien sûr).

Une ultime observation s'impose : la lettre du préfet au ministre de l'Intérieur nous apprend que Guilgot cumulait[1022] les fonctions de conseiller de préfecture et de secrétaire général[1023] !

[1018] A.D.M.M. 2M7.

[1019] Nommé par ordonnance royale du 31 janvier 1818

[1020] Lettre écrite de Nancy, le 22 janvier 1818 de Guilgot, conseiller de préfecture au préfet de la Meurthe :
« Monsieur le préfet,
Mon grand âge et plus encore les infirmités qui m'accablent depuis quelques années, ne me permettent plus de continuer aussi exactement que je le désirerai, les fonctions de ma place de conseiller de préfecture que j'exerce depuis 18 ans ; je vous prie d'en accepter la démission que je vous en fais par la suivante et d'agréer mes regrets de voir cesser les relations qui m'étaient bien précieuses avec un magistrat respectable et aussi éclairé que vous. Je suis avec respect.. ».

[1021] A.N. F/1bI/162/3 ; A.D.M.M., 2M7. « Etat des présentations pour une place de conseiller de préfecture vacante par la démission de M. Guilgot. Arrêté le 29 janvier 1818 ». Cette liste comporte trois noms dont deux déjà soumis au ministre de l'Intérieur lors du décès d'Anthoinet : Chevilly et Ravinel. S'y ajoute un certain de Villers, qui, s'il n'est pas nommé en remplacement de Guilgot, va l'être ultérieurement.

[1022] C'est donc là un cumul possible.

[1023] Lettre du 22 janvier 1818 (du préfet de la Meurthe au ministre de l'Intérieur annonçant le départ de Guilgot) ; A.D.M.M., 2M7:
« Monseigneur, Les infirmités et le grand âge de M. Guilgot, conseiller de préfecture, secrétaire général, l'ont engagé à me donner sa démission que j'ai l'honneur de transmettre à Votre Excellence avec un état de présentations de trois candidats propres à remplir cette place.
Je désire vivement, Monseigneur, que le choix de Votre Excellence tombe sur M. Hatte de Chevilly que j'ai placé le premier sur la liste, c'est un homme très estimable qui remplira ces fonctions avec beaucoup de zèle. Je serai reconnaissant si Votre Excellence veut m'accorder cette faveur.
Je suis avec respect…. Le préfet de la Meurthe, Séguier ».

b) Les candidats proposés.

Le 22 janvier 1818, le préfet Séguier est donc amené à dresser une nouvelle liste de trois candidats susceptibles de remplacer Guilgot. Il reprend en premier lieu le nom de Chevilly. Mais il reprend également un autre nom (qui était placé en troisième position dans la liste de candidats présentée le 23 juin 1817, pour remplacer Anthoinet) : Ravinel, lequel occupe à présent la deuxième place[1024]. En troisième lieu, se trouve un certain de Villers.

Concernant ces deux derniers candidats, les observations sont plus courtes et regroupées : ils « travaillent l'un et l'autre dans les bureaux de la préfecture ». Le préfet ne fournit hélas aucune information plus significative au sujet de ce Villers, mais il est fort possible que ce soit le même Villers qui est nommé conseiller de préfecture à la fin de l'année 1820.

Celui vers qui va la préférence préfectorale, Hatte de Chevilly, a 50 ans et est le plus âgé des trois candidats proposés (bien que de peu). Les autres ont, dans l'ordre de classement, 42 et 48 ans.

Les observations fournies par le préfet sur Chevilly semblent cruellement manquer de clarté et de considérations pratiques. Ainsi, pouvons-nous lire que « M. de Chevilly, sur lequel le préfet désire que tombe le choix de son Excellence, a servi depuis 1784 jusqu'en 1791. Depuis cette époque, il s'est occupé de l'éducation et des affaires administratives auxquelles il s'est exercé notamment depuis la première invasion, qu'il n'a cessé de faire partie des commissions instituées pour liquider les réquisitions et autres charges de ce genre. De plus, il jouit de la considération attachée à une naissance distinguée et à une conduite morale et politique très estimable ».

Ajoutons encore que Chevilly est un ancien émigré, qualité dont on ne sait si elle est partagée par ses deux concurrents. Si, cependant le candidat Villers est bien celui qui est nommé en 1820, il y a alors bien concurrence entre deux anciens émigrés.

Notons que, dans toutes ses demandes, Chevilly insiste bien sur cette qualité et sur ce qu'elle implique pour lui. Ces propos sont d'ailleurs relayés tant par le préfet pour plaider en sa faveur[1025], que par le marquis[1026] et la marquise de la Maisonfort, qui multiplient leurs recommandations.

Ainsi, Chevilly écrit-il qu'il a « perdu pour la cause du roi toute sa fortune » et, père de quatre enfants, il réclame la bienveillance du ministre pour obtenir la première place vacante au Conseil de préfecture de la Meurthe[1027].

L'argument de l'émigration a-t-il plaidé en sa faveur ? On ne saurait affirmer dans quelle proportion mais il semble difficile de le nier. Le roi veut-il récompenser un serviteur fidèle ? Il faut, à ce propos, noter que, déjà en 1814, la Restauration a nommé un parent d'émigré en la personne de Susleau de Malroy[1028].

[1024] Notons que nous ne le verrons jamais être à nouveau citer sur une liste de candidats ni même parvenir, du moins dans la Meurthe, à la fonction de conseiller de préfecture.

[1025] Parlant de la nomination du remplaçant de Guigot, le préfet Séguier écrit au ministre qu'il lui serait « reconnaissant » de lui « accorder cette faveur » de nommer Chevilly ! A.N. F /1bI/162/3

[1026] Conseiller d'Etat.

[1027] A.N. F1bI/ dans A.N Villers.

[1028] Le préfet de Kersaint, nommé en 1815 par la Seconde Restauration, est également un ancien émigré.

Les arguments de compétence se limitent donc à une bonne naissance, une bonne moralité et une appartenance politique de bon ton. Nous avons déjà vu, ci-dessus, que Chevilly, -selon les termes mêmes du préfet-, avait peu d'expérience pour remplir la fonction de conseiller, mais Séguier ne doutait pas qu'il s'y adapterait. Or, la situation est ici toujours la même car six mois seulement se sont écoulés entre la confection de ces deux listes et, cependant, c'est bien ce candidat qui va être nommé.

Si nous pouvions nous permettre une comparaison a posteriori, nous dirions que le recrutement au sein des professions juridiques a bien changé, et non dans le sens de la facilité. Pourtant, il n'est pas douteux que Chevilly ait acquis dans le cadre de ses différentes fonctions, une expérience professionnelle non négligeable.

c) Les recommandations de Chevilly.

Pour sa nomination aux fonctions de conseiller de préfecture, Hatte de Chevilly bénéficie de quelques appuis et, au premier plan, de celui du préfet du département de la Meurthe, Séguier.

Nous voyons ici que le choix du préfet est confirmé par le ministre de l'Intérieur, ce qui n'est pas toujours le cas. Ce même préfet l'avait déjà proposé pour pallier le départ d'Anthoinet, mais le ministre avait alors jugé qu'une réduction d'effectif à trois membres n'était pas préjudiciable à la bonne marche des affaires du conseil. C'est donc en remplacement de Guilgot, que Hatte de Chevilly est nommé.

Notons, au surplus, la démarche de la marquise de la Maisonfort, sa parente semble-t-il, qui écrit directement au ministre de l'Intérieur pour solliciter cette place pour Chevilly, qu'elle appelle, dans sa lettre, « mon protégé »[1029]. Lequel ministre[1030] lui confirme d'ailleurs dés le 2 février 1818, avoir agi conformément à ses attentes.

d) Sa nomination ultérieure comme secrétaire général[1031].

Après en avoir fait la demande (car il veut améliorer son traitement), et avoir été appuyé dans sa démarche par le préfet de la Meurthe, Chevilly est nommé (par ordonnance royale du 8 janvier 1823[1032]) secrétaire général de la Meurthe, fonction qu'il assumera jusqu'en septembre 1830.

La lettre que Chevilly écrit au ministre de l'Intérieur afin d'être nommé secrétaire général de la Meurthe mérite notre attention.

« Monseigneur, écrit-il

Le soussigné Hatte de Chevilly, conseiller de préfecture dans le département de la Meurthe a l'honneur de s'adresser à Votre Excellence pour obtenir la place de secrétaire général de ce département dans le cas où Monsieur le Comte d'Agrain des Hubas qui l'occupe serait appelé à d'autres fonctions.

[1029] La formule mérite d'être retenue (recommandations).
[1030] Lainé.
[1031] Il serait possible d'en déduire que c'est là une sorte de promotion.
[1032] Le ministre secrétaire d'Etat au département de l'Intérieur est alors Corbière. Jacques Joseph Guillaume Pierre, comte de Corbière occupe, en effet, ces fonctions du 14 décembre 1821 au 4 janvier 1828.

Le grand nombre de personnes que je sais aspirer à cet emploi me pousse à le demander avant même d'être sûr qu'il soit vacant. Ce motif me servira, je l'espère, d'excuse, auprès de Votre Excellence.

Victime de la Révolution et rentré en France après une longue émigration, j'ai obtenu après le retour de Sa Majesté la place que j'occupe. Les faibles émoluments qui y sont attachés me font désirer une amélioration dans mon sort.

J'ose me flatter que mon zèle pour mon roi et les connaissances que j'ai tâché d'acquérir dans l'administration me mettront à même de répondre à la faveur que vous me ferez si vous daignez avoir égard à ma prière ».

Cette lettre mérite d'être signalée car elle témoigne (une fois encore) de la modicité -si ce n'est réelle, du moins ressentie- des gages versés aux conseillers de préfecture[1033] , lesquels ne leur assurent pas un train de vie suffisant. Ainsi, leur désir d'évolution dans la carrière administrative tient plus à une volonté d'améliorer leur salaire qu'à une volonté de progresser dans leur milieu professionnel.

Dans sa démarche, Hatte de Chevilly est, cette fois encore, soutenu par le préfet (il s'agit désormais de Villeneuve) qui, plaidant la cause de son protégé auprès du ministre secrétaire d'Etat de l'Intérieur, lui expose se faire « un devoir comme un plaisir d'alerter (...) Son Excellence que les services exemplaires de Chevilly, ses talents, ses excellents principes et les malheurs qu'il a éprouvés par l'effet de la Révolution, le rendent digne de tout son intérêt ». Et il ajoute encore « que personne nécessité davantage d'inspirer la bienveillance que ce vertueux père de famille dont les qualités recommandables sont encore relevées par la plus extrême modestie »[1034].

Il faut, par ailleurs, noter la prévoyance de Chevilly qui postule à une place qui n'est pas encore vacante. Le poste de secrétaire général est donc très recherché et on voit (une fois de plus) qu'il est certainement mieux considéré et mieux rémunéré que celui de conseiller de préfecture. On note cependant que la concurrence au poste de conseiller de préfecture n'est pas moins rude, si l'on en juge par le nombre des candidatures et de jeux d'influence que l'on peut rencontrer.

Chevilly est effectivement nommé secrétaire général de la Meurthe en janvier 1823.

C'est au début de la monarchie de Juillet, que, certes bien involontairement, il fait à nouveau parler de lui. Un nouveau préfet est alors nommé : Vallet de Merville. Si tôt ce dernier installé (dès le 16 août 1830), il demande au ministre de procéder au remplacement des « principaux fonctionnaires administratifs de ce département » au premier rang desquels figure le secrétaire général, Chevilly.

C'est de manière peu flatteuse que le nouveau préfet de la Meurthe, Merville, arrivé depuis seulement huit jours, parle de ce secrétaire général et ancien conseiller de préfecture. Il

[1033] Une fois encore les conseillers de préfecture se plaignent de la modicité de leur traitement.

[1034] A.N. F /1bI/162/3 : Il s'agit d'une lettre du préfet de la Meurthe au ministre de l'Intérieur, en date du 20 juin 1823, qui vient appuyer la candidature de M. Chevilly au poste de secrétaire général

Nous pouvons remarquer que les souffrances endurées pendant l'émigration sont devenues des motifs suffisants justifiant une nomination à un poste qui requiert tout de même une certaine technicité. Le cas de Chevilly n'est pas unique : nous retrouverons à maintes occasions, des demandes d'attributions de postes (de la part de candidats ou de préfets ou parfois pour motiver ces nominations) justifiées par la volonté de retribuer des services rendus.

estime que Chevilly « n'a (…) aucunes notions administratives, qu'il est et sera toujours incapable d'en acquérir »[1035]. En réalité, il semble qu'aux premiers troubles de 1830, ce fonctionnaire ait souhaité interrompre ses fonctions. Or, ayant appris l'abdication de Charles X, il demande à les reprendre. Il ne semble apparemment pas qu'il y ait là quoique ce soit à redire sur l'attitude de Chevilly. A mon sens et en l'absence d'informations complémentaires, il semble qu'il faille inférer des paroles de Merville, que Chevilly n'a pas osé (ou pas désiré) rester en fonctions tant que la situation apparaissait trouble : le roi Charles X en fuite, où était l'autorité légitime ? Que pouvait faire ce fonctionnaire qu'on ne lui eut reproché plus tard ? S'il n'avait pas quitté son emploi et que Charles X était parvenu à retourner la situation à son profit ou à celle du dauphin, que serait-il advenu de lui ? Ne lui aurait-on pas, comme nous l'avons déjà vu ci-dessus, reprocher son immobilisme ? Tandis qu'une fois l'abdication de Charles X officialisée, il pouvait penser être face à une autorité légitime et n'avoir plus rien à se reprocher en la servant.

Cependant, Vallet de Merville ne semble pas l'entendre ainsi et l'on peut se demander si, en demandant son remplacement, il ne désire pas lui faire payer son manque d'adhésion immédiat et inconditionnel à la monarchie de Juillet ? Comment dans un siècle si troublé par les revirements gouvernementaux, reprocher aux fonctionnaires (qui de plus comptent sur leurs émoluments pour vivre) une baisse d'enthousiasme et de crédit pour chaque nouveau régime ?

Le préfet Merville fait également état d'un second mobile pour emporter l'adhésion du ministre : c'est celui du sentiment religieux qui anime le secrétaire général, et qui ne semble plus être de bon ton en cet été 1830[1036].

En tout état de cause, le préfet de la Meurthe doit laisser la décision de ce remplacement à la libre appréciation de son supérieur, mais non sans lui avoir, au préalable, dressé un portrait pour le moins peu flatteur, du secrétaire général.

C'est Frédéric Colin, chef de bureau de cette même préfecture qui est alors proposé au ministre pour assurer cette succession.

Jusqu'à présent, nous avons rencontré de nombreux chefs de bureau devenus conseillers de préfecture mais, dans le cas qui nous occupe, ce chef de bureau est directement proposé comme secrétaire général (nous avons également constaté que cette fonction semblait plus

---

[1035] A.N. F/ 1 b I / 157 / 28. Le 16 août 1830, le préfet de la Meurthe écrit au ministre de l'Intérieur pour lui demander le remplacement de l'actuel secrétaire général de la préfecture, Hatte de Chevilly. Le préfet estime en effet, qu'il faudrait remplacer ce dernier par un certain Frédéric Colin. Il motive sa demande par une description peu flatteuse de Chevilly : « Mon rapport du 5 a annoncé [la] retraite volontaire [de M. Hatte de Chevilly], ou plutôt l'interruption qu'il a cru devoir mettre dans l'exercice de ses fonctions, ainsi que son désir de les reprendre dés qu'il a eu connaissance de l'abdication. M. de Chevilly est un homme probe et dévoué, un père de famille sans fortune, sous ce rapport, il est digne d'intérêt. Mais je suis obligé d'ajouter qu'il (…) s'est conséquemment jetté dans toutes les congrégations et cela de très bonne foi, qu'il n'a d'ailleurs aucunes notions administratives, qu'il est et sera toujours incapable d'en acquérir. Sa coopération se borne à la signature des expéditions et à quelques délégations sans importance telles que celles de signer des légalisations.
Si vous vous décidez, Monsieur le ministre, à proposer son remplacement, (…) vous ne pourriez lui donner un [remplaçant] plus utile que M. Colin (Frédérick), chef de bureau de cette préfecture, et bien certainement l'un des chefs de bureau d'administration les plus instruits et les plus distingués, d'ailleurs très dévoué.
Je ne puis m'empêcher d'observer que j'ai été, depuis longtemps, à même de remarquer que la carrière des bureaux administratifs était devenue sans attraits, que personne n'ose prétendre s'y former et la parcourir parce qu'elle n'offre aucun encouragement ».

[1036] A.N. ; F/ 1 b I / 157 / 28. Voir la note précédente.

prestigieuse que celle de conseiller). D'ailleurs, Merville utilise, pour défendre les intérêts de Frédéric Colin, un argumentaire qui ne nous est pas totalement inconnu : celui d'encourager la carrière administrative en offrant d'intéressantes promotions à ceux qui s'y engagent avec succès. Ainsi, écrit-il : « *Si vous vous décidez, Monsieur le ministre, à proposer son remplacement, (...) vous ne pourriez lui donner un successeur plus (...) utile que M. Colin (Frédéric), chef de bureau de cette préfecture, et bien certainement l'un des chefs de bureau d'administration supérieure les plus instruits et les plus distingués, d'ailleurs très dévoué.*

Je ne puis m'empêcher d'observer que j'ai été, depuis longtemps, à même de remarquer que la carrière des bureaux administratifs était devenue sans attraits, que personne n'ose prétendre venir s'y former et la parcourir parce qu'elle n'offre aucun encouragement. Cet inconvénient dont on ne peut tarder à dater les fâcheux effets cesserait partiellement si de temps à autres, il était accordé de l'avancement aux chefs de bureaux les plus recommandables ».

Cette lettre[1037] accrédite donc la thèse selon laquelle le recrutement du personnel des préfectures est bel et bien politisé.

Il semble ainsi dores et déjà possible d'envisager deux voies d'évolution de carrière pour les conseillers de préfecture : la secrétairerie générale ou, avec un peu plus de « chance », une sous-préfecture.

A ce stade de nos recherches, il ne semble pas qu'aucun candidat ait trouvé meilleure débouché dans la carrière administrative en dehors de ces deux options.

Il faut noter qu'Anthoinet et Guilgot, une fois nommés (en 1800 et 1801) n'ont jamais été inquiétés et demeurent en place, traversant les régimes (Consulat, Empire, première Restauration, Cent Jours puis seconde Restauration) sans autre difficulté. Et, effectivement, ils ne quittent leurs fonctions que par démission pour le premier -il est en effet très âgé puisqu'il a 76 ans- et par décès pour le second. Ils restent en fonction chacun pendant 17 ans. Si le recrutement est effectivement politisé, force est de constater que le personnel n'est pas renouvelé à chaque changement de direction politique (alors que tel est bien le cas pour les préfets).

Deux cas seulement (pour l'instant) de destitution pour sentiment politique inconvenant peuvent être relevés. Il s'agit tout d'abord du cas de Susleau ; mais encore faut-il ajouter que, nommé par la Première Restauration, il reste en place pendant toute la période des Cent Jours et que c'est la Seconde Restauration qui le remercie le 27 septembre 1815, avant de le réintégrer deux mois plus tard.

Pour sa part, Pinodier, nommé par la Première Restauration, va être le seul membre du Conseil de préfecture de la Meurthe à être suspendu pendant les Cent Jours (on suppose donc le motif politique) mais il est réintégré par la seconde Restauration.

Il convient, par ailleurs, d'observer que dans ces deux cas (Pinodier et Susleau), les actes manquent cruellement de motivations.

[1037] A.N. ; F/ 1 b I / 157 / 28.

B. Bilan quant à la composition du Conseil de préfecture pendant cette deuxième période de la Seconde Restauration.

Les changements intervenus au sein de ce conseil n'étant pas de grande importance, les conclusions restent inchangées. La compétence des conseillers n'est pas douteuse, car, exception faite de Chevilly, ce sont quasiment tous des juristes. Ceux qui ne le sont pas, compensent par une certaine expérience de la vie des bureaux administratifs.

Ainsi, composent ce conseil : Susleau (avocat), Guilgot (homme de loi) -lequel démissionne en 1818- puis Chevilly qui le remplace (c'est, certes, un militaire mais avec, toutefois, une certaine expérience administrative). Pinodier, rappelons-le encore, est un ancien chef de bureau de l'intendance. Quant à Anthoinet (également homme de loi), s'il meurt en 1817, il faut noter qu'il n'est pas immédiatement remplacé car sa place est tout d'abord supprimée avant d'être rétablie le 1er août 1820.

Du 20 février 1820 au 14 décembre 1821, s'installe un second ministère Richelieu. Il s'agit d'un gouvernement de transition entre les constitutionnels et la droite.

En 1820, les ultras reviennent à la faveur de l'assassinat du duc de Berry[1038], tandis que les élections de novembre 1820, marquent le retour de la droite.

Au mois de décembre 1821, un nouveau ministère est constitué. C'est alors une nouvelle période de cette seconde Restauration qui commence.

§ 3. 1821-1824: LA FIN DU REGNE DE LOUIS XVIII ET LA CONSTITUTION D'UN MINISTERE VILLELE.

La fin du règne de Louis XVIII voit se constituer en décembre 1821, un ministère ultra avec Villèle comme premier ministre. Ces ultras vont rester en place, bien au-delà de la mort de Louis XVIII (lequel décède le 16 septembre 1824). En effet, ils resteront jusqu'en janvier 1828, sous le règne de Charles X.

A. Le préfet de la Meurthe est le Vicomte Alban Jean Paul De Villeneuve-Bargemont[1039], nommé le 25 avril 1820, installé le 21 mai 1820.

Le préfet, bien que nommé un peu avant cette « nouvelle » période de notre découpage, reste inchangé tout au long de cette dernière.

[1038] Suspension de la liberté individuelle ce qui permet d'arrêter et de détenir sans jugement pendant trois mois les individus suspects de complots…), nouvelle loi électorale dite du double vote (l'élection des députés ne se fait plus dans le cadre du département mais de l'arrondissement)

[1039] Le Vicomte Alban de Villeneuve Bargemont était maître des requêtes, auditeur du Conseil d'Etat, sous-préfet à Zieritizic (Bouches de l'Escaut), préfet des bouches de l'Etre (en Catalogne), préfet de Sambre et Meuse (Belgique), préfet de Tarn et Garonne et préfet du département de la Charente. Il est, en outre, Chevalier de la Légion d'honneur et de l'ordre du Saint Sépulcre de Jérusalem. Son domicile politique est à Nancy. Ilest né dans le Var à Grasse le 8 août 1784. Marié, père de trois enfants, il jouit d'une fortune évaluée en revenus à 8000 F.

L'ordonnance du 6 novembre 1817 qui réduisait l'effectif du Conseil de préfecture de la Meurthe à trois membres, est rapportée par celle du 1er août 1820. Il devient alors nécessaire de recruter un quatrième conseiller (B). Le départ en retraite de Pinodier impose également de rechercher un nouveau collaborateur (C). De même, la promotion de Chevilly, devenu secrétaire général de cette même préfecture, après cinq années passées au sein de ce conseil, pose dans toute son acuité la question du remplacement (D).

Quant au conseiller du Feugray, son appartenance au Conseil de préfecture de la Meurthe est un mystère qui soulève quelques interrogations (A).

1. Du Feugray : conseiller de préfecture de la Meurthe ?

Alors que les Archives départementales de Meurthe et Moselle indiquent qu'un certain Du Feugray aurait été conseiller de préfecture de la Meurthe, les archives nationales, qui ont bien un dossier sur lui dans le personnel de l'administration préfectorale[1040], ignorent cependant cette nomination. Qui plus est, il existe (aux Archives nationales) outre un annuaire avec les noms des personnes et leurs différentes fonctions, une liste établie pour le département de la Meurthe et répertoriant les noms de tous ceux qui y ont été conseillers de préfecture [liste établie suivant l'ordre de nomination] et force est de constater que ce Du Feugray n'y figure pas.

La seule indication que cette personne ait bien pu exercer cette fonction est un article paru dans le *Dictionnaire de Biographie française* de Prévôt et d'Armat[1041] et encore cet ouvrage porte-t-il sur un autre département où ce du Feugray a dû exercer[1042]. Cet extrait a été inséré dans les dossiers du personnel du Conseil de préfecture de la Meurthe[1043]. Rien, aucune correspondance, aucun acte de nomination, aucune signature d'un registre de décisions du Conseil de préfecture ne nous permet pour l'instant de confirmer que ce monsieur ait bien appartenu à ladite juridiction. Notons, qu'au surplus, aucune date supposée d'entrée en fonctions ou d'exercice n'est indiquée, ce qui ne facilite pas les recherches. Nous l'avons, pour notre part, situé à cette époque par référence à la position de l'extrait de la biographie susmentionnée dans les dossiers des archives départementales de Meurthe et Moselle.

2. Le rétablissement d'un quatrième conseiller de préfecture : la nomination de Villers.

Villers est nommé le 23 décembre 1820. En réalité, à la mort d'Anthoinet -et malgré l'accablement du préfet devant ce qu'il décrit alors comme une incommensurable perte- la

---

[1040] A. N., F/ 1 b I / 158 / 32.
Dufeugray (Nicolas, Louis, Pepin) voir PEPIN DU FEUGRAY (Nicolas, Louis).
Né le 8 juin 1786 ; Décédé le 18 mars 1855.
1816, 15 avril: conseiller de préfecture de la Somme.
1820, 10 mai: sous-préfet de Savenay (Loire-Inférieure).
1824, 21 avril: sous-préfet de Toulon (Var).
1830, 2 avril: Préfet des Landes, remplacé en août 1830.

[1041] Article dont une photocopie -semble-t-il- a été insérée parmi les archives départementales de Meurthe et Moselle, parmi les notices de renseignements des autres conseillers. Extrait du Dictionnaire de Biographie française de Prévôt et d'Armat sur De Feugray (photocopie placée dans la côte 2M7 des ADMM).

[1042] *Annuaire des cinq départements de la Normandie*, 1861, P. 533.

[1043] A.D.M.M. 2M7

place de ce conseiller est purement et simplement supprimée, le nombre de trois paraissant tout à fait suffisant aux yeux du roi et du ministre. Il faut donc attendre l'ordonnance du 1er août 1820 qui rapporte cette mesure de suppression de 1817, pour qu'un quatrième conseiller de préfecture soit nommé. C'est alors un certain Villers (déjà présenté au moment de la démission de Guilgot) qui est choisi.

Il faut encore souligner la longue carrière d'Anthoinet qui est resté 17 ans en poste au Conseil de préfecture de la Meurthe, soit jusqu'à sa mort (en 1817, à l'âge de 62 ans).

Pour sa part, Villers va battre ce record de longévité en restant 21 ans en fonctions, lesquelles prennent également fin par son décès à l'âge de 71 ans.

a) Un ancien émigré, recommande par le garde des sceaux.

Comme Chevilly, nommé deux ans avant lui (il n'y a pas d'autre nomination dans cet intervalle de temps), Villers est un ancien émigré. Cependant, son engagement pour le drapeau blanc va plus loin. En effet, il a appartenu à l'armée de Condé pendant ces années passées hors du territoire national. C'est ce que nous apprend la recommandation du « garde des Sceaux ministre secrétaire d'Etat à la justice ». Ainsi, écrit-il au ministre de l'Intérieur que « M. Villers (…) [lui] est connu depuis longtemps dans des rapports avantageux, ayant servi avec lui à l'armée de (..) Condé et [il a] l'honneur de le recommander instamment à l'intérêt de [Son] Excellence »[1044].

Villers lui-même et après lui, le préfet Villeneuve[1045] invoquent cette phase douloureuse de la Révolution et des temps de l'émigration pour justifier la faveur du ministre et du Roi.

[1044] A.N. F/ 1 b I / 176/ 14

[1045] Ainsi Villers écrit-il au ministre de l'Intérieur dans une requête qu'il lui adresse le 23 septembre 1820 : « (…) L'exposant est âgé de 50 ans et père de 2 enfants. Il fera d'abord valoir en sa faveur 16 ans de service militaire, comme officier dans le Régiment d'Alsace

A la naissance de nos orages politiques l'Exposant a quitté la France pour se réunir aux défenseurs de la cause sacrée de la légitimité et il n'est rentré dans sa patrie que lorsque sa Majesté eut fait connaître Sa volonté à cet égard.

L'exposant qui avait perdu à peu prés tout son patrimoine par suite de son émigration, a cherché lors de son retour à s'ouvrir une nouvelle carrière et il a obtenu et remplit depuis dix ans une place de sous-chef de bureau à la préfecture.

Cette place l'a mis à même d'acquérir quelqu'instruction analogue aux attributions de celle qu'il sollicite maintenant près de Votre Excellence.

Enfin, Monseigneur, son dévouement au Roi et à son auguste famille n'a jamais pu être mis en doute et il ose ajouter que sa conduite privée lui a toujours mérité l'estime.

Il regarderait sa nomination comme la marque la plus précieuse de satisfaction de ses anciens services et comme une compensation des pertes et des malheurs qu'il a éprouvés par suite de son inviolable attachement au Roi : la reconnaissance dont il serait pénétré à jamais pour votre Exc ne pourrait être égalée que par le profond respect dont il a l'honneur de la prier d'agréer l'hommage » (A.N. F/ 1 b I / 176/ 14). Nous avons donc, résumés dans cette demande, l'ensemble de ce que les candidats appellent leurs droits à prétendre à un emploi : le dévouement indéfectible au Roi de France et la necessité de compenser les revers de fortune occasionnés par cette loyauté sans faille.

A son tour, le préfet reprend cet argumentaire pour tenter d'emporter l'adhésion du ministre et du roi : « Je prends la liberté de transmettre à votre bienveillance et à votre justice (…) les titres de cet estimable candidat. La perte de ses fonctions, ses services militaires et administratifs, ses honorables sentiments et les habitudes acquises des affaires administratives, me semblent devoir lui assurer la préférence sur les autres candidats ».

Puis, une autre fois, alors qu'il a dû, sur demande du ministère de l'Intérieur, présenter une liste de candidats un peu plus fournie que le seul nom de Villers, il écrit que de l'ensemble des candidats, celui-ci lui semble devoir être préféré. Et, pour en convaincre son interlocuteur, il reprend un autre raisonnement déjà rencontré : celui d'encourager et de suciter des vocations pour la carrière administrative en récompensant ceux qui s'y adonnent

Nous retrouvons donc, une fois encore, un plaidoyer qui ressemble à celui employé par le préfet Séguier au moment de la nomination de Chevilly.

Villeneuve n'attend pas que d'autres candidatures se manifestent. Il s'empresse d'écrire au ministre pour la nomination de Villers comme quatrième conseiller de préfecture. Le ministère lui fait alors savoir que s'il sera tenu compte de cette proposition « lorsque Son Excellence s'occupera de compléter les Conseils de préfecture » (ce qui donc n'est pas encore à l'ordre du jour). Le ministre ajoute qu'il conviendrait cependant que le préfet fasse une « présentation de deux candidats dans les formes ». Petit rappel à l'ordre ?[1046] La même réponse, l'enjoignant à plus de patience, est alors faite à Villers.

Ainsi, le 29 septembre le préfet de la Meurthe dresse une liste de candidats[1047] susceptibles de remplir cette quatrième place rétablie de conseiller de préfecture. Ce n'est cependant pas deux candidats mais six que le préfet soumet à l'appréciation du ministre. Il place en première ligne (ce qui marque sa préférence) Henri Villers. Puis sont cités les dénommés Colin, Le Milloch, Potier de Raynan[1048], De Gondrecourt et Marmod, ces trois derniers candidats ayant sollicité cette place directement auprès du ministre. Pour autant, le préfet a estimé devoir proposer également ces personnes puisqu'il a « recueilli d'honorables témoignages sur leurs sentiments et sur leurs conduites ». Il émet cependant une importante réserve sur le dernier de ces candidats (Marmod) car « très digne à tous égards de l'intérêt du Gouvernement, [il] se trouve en ce moment placé dans une position assez fâcheuse par la faillite d'un très proche parent du même nom. Cette circonstance [ajoute-t-il] me fait ajourner toute proposition formelle en sa faveur ; plus tard peut-être je réclamerai vos bontés pour cet estimable membre du Conseil général de la Meurthe »[1049]. Cette défaveur est d'autant plus injuste qu'elle touche un parent pour la malchance voire la faute d'un autre. Notons cependant que la faillite du parent de Marmod n'a peut-être rien de délictuel : de ce fait, le fait de ne pas le nommer pour cette raison est d'autant plus inacceptable. Peut-être faut-il y voir le caractère politique de ces nominations ou, tout du moins, la nécessité de ne pas s'aliéner la population par une nomination qu'elle réprouverait.

Notons encore que sont pressentis ici deux futurs conseillers de préfecture de la Meurthe : Colin (qui, pour l'heure est chef de bureau) et le Comte de Gondrecourt.

---

déjà quotidiennement. C'est, en quelque sorte, une sorte de promotion interne qu'il préconise de favoriser. Ainsi, écrit-il : « J'ajouterai que sa nomination [serait prise comme] (…) un motif d'un autre encouragement pour la classe laborieuse (..) des employés de préfecture ».
Il ajoute, d'autre part que le préfet Séguier, son prédecesseur lui avait fait la promesse de le présenter pour la première place vacante de conseiller de préfecture.

[1046] A.N. F/ 1 b I / 176/ 14.

[1047] Le préfet dit qu'il l'a fait conformément aux « instructions que renferme [la] lettre circulaire du 23 [septembre 1820] n° 76 » du ministre de l'Intérieur, le comte Joseph-Jérôme Siméon, en fonctions du 20 février 1820 au 14 décembre 1821.

[1048] Lequel semble jouir des recommandations d'un certain vicomte Dijeon et d'un ancien préfet de l'Allier devenu ministre des finances. C'est également un ancien officier émigré mais bien plus riche que Villers (10 000 F de rentes contre 2200 pour Henri Villers). Preuve que ce n'est donc ni le plus riche ni le plus jeune (Villers a 50 ans et Raynan en a 48) qui emporte systématiquement l'adhésion du gouvernement.

[1049] A.N. F/ 1 b I / 176/ 14.

b) Le candidat du préfet et le vœu des autres conseillers de préfecture.

Outre la petite recommandation du garde des sceaux[1050] et la préférence du préfet Villeneuve, Villers est également vivement plébiscité (aux dires du préfet tout du moins) par les autres membres du Conseil de préfecture de la Meurthe.

Il faut remarquer que Villers est bien le candidat du préfet de la Meurthe. Une fois encore, ce dernier est approuvé et conforté dans son choix des membres de son Conseil de préfecture.

La lettre du ministre en date du 29 décembre 1820 qui annonce au préfet la nomination de Villers, l'informe par ailleurs de l'existence d'une incompatibilité entre les fonctions de conseiller de préfecture et celles de chef de bureau, que ce dernier exerce encore. Comme le cumul de ces deux emplois est impossible, il devra donc renoncer au premier[1051].

c) La demande de la legion d'honneur.

En avril 1838, Henri Villers demande à être décoré de la Légion d'honneur et envoie à cet effet une pétition au préfet qui la transmet alors à son supérieur, le ministre de l'Intérieur. Ce dernier, cependant, afin de se décider demande au préfet de lui fournir, outre son avis personnel, quelques renseignements sur ce conseiller. En outre, toujours « pour apprécier la suite dont cette demande serait susceptible », le ministre désire s'enquérir de l'opinion publique et donc de « l'effet que produirait dans le pays la nomination de M. de Villers si elle avait lieu »[1052].

En août 1838, la réponse du préfet parvient enfin au ministère. Celle-ci n'est pas réellement favorable au demandeur. Ainsi, Arnault écrit-il : « M. de Villers, ancien sous-chef à la préfecture, est un homme très honnête, très recommandable, mais d'une capacité médiocre. Il s'occupe des affaires relatives à la police du roulage[1053]. Son influence est complètement nulle quoiqu'il soit aimé et estimé. Il est conseiller de préfecture depuis dix-huit ans »[1054].

Nulle doute que cette appréciation du préfet ne doit pas être étrangère au classement - semble-t-il sans suite- de la demande de Villers. Ainsi, le ministère lui répond-il qu'il a fait classer cette demande et qu'il « se la fera représenter s'il y a lieu lorsqu'[il] aura à réunir les éléments d'un travail de promotion ».

C'est donc non décoré que Villers décède en 1841.

[1050] Le garde des sceaux, comme nous l'avons vu ci-dessus, recommande Villers auprès du ministre de l'Intérieur avec chaleur mais dans une lettre somme toute assez courte et qui ne se renouvelle pas par la suite. Ce qui interpelle donc ici c'est que tous les autres candidats qui ont beneficié d'appuis, ont vu ces témoignages de soutien se multiplier jusqu'à obtenir satisfaction (ex : Chevilly, ou, plus loin, le conseiller d'Armont)

[1051] Il n'est d'ailleurs pas certain que Villers ait souhaité cumuler ces deux professions, mais la mise en garde du ministre nous renseigne sur une nouvelle incompatibilité.

[1052]

[1053] On apprend donc, ce faisant, que certains membres du Conseil de préfecture de la Meurthe pouvaient être spécialisés dans un type de compétence : ici le roulage.

[1054] A.N. F/ 1 b I / 176/ 14

3. Le départ en retraite de Pinodier.

Tandis que Pinodier demande à partir en retraite (1), la question du choix d'un nouveau conseiller de préfecture devant suppléer à cette vacance, se pose une nouvelle fois au préfet de la Meurthe. Si Pinodier émet le vœu d'avoir pour successeur un certain Drouot de Vaux[1055], c'est Bexon d'Ormechville qui est finalement choisi pour le remplacer (2).

a) La démission de Pinodier, atteint d'attaques d'apoplexie.

Le 12 mars 1821, Nicolas Pinodier écrit au ministre de l'Intérieur. Il exprime lui-même l'objet de sa demande dans les termes suivants : « *Parvenu à l'âge de 77 ans, et obligé de donner des soins à ma santé altérée par de longs travaux, je crois devoir solliciter ma retraite avec une pension proportionnée à mes services* »[1056]. C'est en réalité le préfet du département de la Meurthe qui, deux jours plus tard, transmet cette demande au ministre (en fait, au « Directeur général de l'administration départementale », le Baron Mounier) en l'exhortant à considérer cette demande avec bienveillance : « *J'ai l'honneur (...) de vous transmettre sa demande accompagnée de onze pièces justificatives, et je désire que vous ayez la bonté de l'acceuillir avec tout l'intérêt qu'inspire un vieillard infirme aussi recommandable par ses services que par son zèle et son attachement au roi* »[1057].

C'est dire si ces conseillers attendent d'avoir épuiser leurs dernières forces avant de démissionner (Guilgot semblait être dans le même cas de figure).

b) Le choix d'un remplaçant : le baron bexon d'ormechville.

C'est un conseiller assez jeune puisqu'il a 41 ans au moment de sa nomination, le 27 juillet 1821.

Ses états de services disent qu'il a exercé en 1809, en tant que sous-préfet de Diekirch Forêts. Il s'agit donc là d'un véritable administrateur (actif). Pour autant, est-ce suffisant pour faire de lui un bon juge de l'administration ? Certainement, si l'on considère toujours que « juger l'administration c'est encore administrer ». En tout état de cause, ce candidat paraît avoir un profil pour le moins intéressant alors même qu'une telle nomination constitue probablement, pour lui, une régression dans sa carrière.

Or, le préfet qui, ici, ne semble pas avoir dressé de liste de candidats susceptibles de remplacer Pinodier, avait fait part (sans semble-t-il s'impliquer personnellement) au ministre du désir du conseiller sortant de voir un certain Drouot de Vaux prendre sa succession. Or, c'est un autre candidat qui va être nommé, ainsi que nous l'apprend une lettre du directeur Général au Préfet de la Meurthe en date du 2 août 1821[1058].

Si D'Ormechville est préféré, c'est tout d'abord parce qu'il n'est pas inconnu des services administratifs et, ensuite, parce qu'il attend cette place depuis plus longtemps que le candidat Drouot de Vaux. Ainsi, le directeur général annonce-t-il le choix du ministre dans les termes

[1055] A.D.M.M. 2M7
[1056] A.N. F/1BI/ 170/ 16.
[1057] A.N. F/1BI/ 170/ 16.
[1058] A.D.M.M. 2M7.

suivants : « M. D'Ormechville, ancien sous-préfet, domicilié à Pont-à-Mousson, demandait depuis longtemps à rentrer dans l'administration. Il s'était mis particulièrement sur les rangs pour la place vacante dans le Conseil de préfecture de votre département, et ses anciens services ont paru devoir lui mériter la préférence sur un jeune candidat jusqu'ici étranger à l'administration ».

Notons, à cette occasion, la formule quelque peu vague employée par ce directeur car que peut bien signifier se mettre « particulièrement sur les rangs » ?

4. Le remplacement de Hatte de Chevilly par Gondrecourt.

Après cinq années passées au Conseil de préfecture de la Meurthe, Hatte de Chevilly voit sa situation professionnelle s'améliorer puisque, en janvier 1823, une ordonnance royale le nomme secrétaire général de cette même préfecture. Il reste donc au préfet Villeneuve à pourvoir à cette nouvelle vacance.

a) Une pénurie de candidats compétents.

Dans une lettre du 14 janvier 1823[1059], le préfet de la Meurthe explique au ministre de l'Intérieur qu'il n'a pu trouver des candidats tout à fait aptes à remplir les fonctions de conseillers de préfecture. Ainsi, il « regrette de ne pouvoir suffisamment garantir (…) l'aptitude et les connaissances acquises de chacun d'eux ». Il estime que « sans doute, il eut été convenable (…) qu'ils eussent possédé au moins quelques notions de jurisprudence et de contentieux administratif mais cette réunion complète des conditions désirables était impossible à rencontrer ». Il se résigne donc à lui soumettre la liste qu'il a établie, n'ayant plus pour seule consolation que l'espoir « que le nouveau collaborateur (…) saura chercher à acquérir les lumières nécessaires pour remplir les fonctions qu'il a sollicitées ». Il dit d'ailleurs avoir placé dans cette liste « une partie des candidats qui se sont présentés, et ceux qui [lui] ont paru offrir le plus de titres à l'intérêt et à la confiance du Gouvernement[1060] ».

Il propose, en définitive, quatre candidats dans sa liste, marquant sa préférence pour Gondrecourt qu'il place donc en tête[1061].

Nous pouvons d'ores et déjà remarquer que ces quatre candidats sont mariés et ont tous des enfants, tandis que leur âge varie de 35 à 52 ans. Le candidat retenu a quatre enfants. Il n'est donc ni le plus âgé ni le plus jeune (il a 44 ans) et, de même, ce n'est pas le plus riche mais bien… le plus pauvre (fortune évaluée à 2000 francs de revenus contre 2400, 6000 et

[1059] A. N. F/ 1 b I / 161 / 14 : De GONDRECOURT.

[1060] Ces candidats ne peuvent donc pas réellement invoquer de titres professionnels à leur profit. A défaut de cette garantie de compétence, le préfet semble donc se contenter de pouvoir nommer des serviteurs loyaux du régime.

[1061] A. N. ; F/ 1 b I / 161 / 14. Pour remplacer Hatte de Chevilly nommé secrétaire général de la préfecture par ordonnance royale du 8 janvier 1823, le préfet dresse, le 14 janvier 1823, une « Liste des candidats présentés pour la place vacante dans le Conseil de préfecture du département de la Meurthe ».

3000 pour les autres candidats). Ni l'âge[1062] ni la fortune ne sont donc des critères décisifs à eux seuls[1063].

Mais, d'un point de vue professionnel, il faut bien préciser qu'aucun ne peut se prévaloir d'une véritable carrière dans la fonction contentieuse administrative. Aucun n'a déjà occupé un tel poste et ce sont en réalité pour partie d'anciens maires (ce qui est le cas du premier mais également du dernier[1064] candidat du préfet) et pour l'autre partie, d'anciens militaires dont l'un est également adjoint au maire. On peut s'étonner que les deux maires (qui, a priori, sembleraient plus compétents pour un tel emploi) ne figurent pas en tête de liste. Nous n'avons ainsi aucune information sur les raisons qui ont conduit le préfet à placer de chevalier de Thibailler, maire de Pompey, en dernière position. Au contraire, le préfet dit de lui qu'il est « un maire distingué [dont] les principes [la] moralité [et] l'aptitude recommand[ent] à l'intérêt de l'administration supérieure ». Au moins, sur ce dernier candidat n'émettait-il pas de doutes quant à sa compétence, ce qui n'est pas le cas de l'ensemble des aspirants-conseillers qu'il présente. Ainsi, dit-il de Gondrecourt, le premier candidat, qu'il « n'a pas été à même de juger de sa capacité et de ses talents administratifs », mais au moins ce candidat est-il appuyé par le ministre de la marine qui assure de ses qualités.

Concernant le deuxième candidat, Villeneuve ne peut également assurer de sa parfaite aptitude pour le poste requis. Toutefois, il déduit de ses observations sur ce personnage qu'il devrait pouvoir accomplir sa tâche : « M. Desmaretz possédant de l'instruction et de l'aptitude pour les affaires, il acquerrait sans doute promptement les (…) pratiques nécessaires pour remplir convenablement les fonctions de conseiller de préfecture ». De même, pour le troisième postulant, le préfet écrit qu'il « doit avoir de l'instruction, mais on ignore jusqu'à quel degré il peut être propre aux fonctions administratives ». Quant au dernier (de Thibailler) nous avons déjà vu que Villeneuve jugeait que ses qualités le « recommand[aient] à l'intérêt de l'administration supérieure ». La raison de son placement en dernière position n'est décidément pas claire.

Quant à la grande question des penchants politiques qui jalonne toute cette étude, elle fait bien évidemment l'objet de remarques du préfet. Ainsi, il va sans dire que Villeneuve va rassurer le ministre sur les bons sentiments politiques de ces trois personnes. Concernant tout d'abord le premier, le préfet note que « M. De Gondrecourt appartient à une famille très distinguée de la Lorraine, sa réputation est irréprochable, son attachement et son dévouement au roi et à la dynastie légitime ne sont pas douteux. La Révolution lui a enlevé la majeure partie de sa fortune et de ses espérances »[1065]. Pour sa part, « M. Desmaretz exerce les fonctions d'adjoint à la mairie[1066] avec zèle et dévouement. Sa moralité est excellente, ses opinions parfaites. Il a perdu sa fortune par l'effet de l'émigration ». Quant à « M. De

[1062] L'ordre de préference établi par le préfet correpond à des candidats dont l'âge est successivement de : 44, 52, 50 et 35 ans.
[1063] Ce qui confirme une même conclusion déjà établie ci-dessus lors de la nomination de Villers.
[1064] Rappelons que le préfet classe ses candidats par ordre décroissant de préférence.
[1065] C'est là un leitmotif désormais courant : la Restauration se fait-elle un devoir de récompenser les destins contrariés par la Révolution, ceux qui ont perdu la plupart de leur fortune à cette époque, au détriment de ceux qui n'ont jamais eu de fortune et aspireraient peut-être aussi à ces emplois ?
[1066] de Nancy

Raynan[1067], [il] jouit d'une réputation honorable et ses sentiments politiques ne sont pas douteux ».

Notons, en outre, que cette liste comporte deux militaires qui sont également tous deux d'anciens émigrés (Potier de Raynan et Desmaretz[1068]).

L'étude de ces quatre candidatures nous apprend que seul Gondrecourt jouissait d'un appui[1069]. Or, étant donné l'ignorance égale du préfet concernant les aptitudes professionnelles de chacun d'eux, leurs mêmes sentiments politiques de bon ton et leur même réputation sans tâche, il est possible d'émettre sérieusement l'hypothèse selon laquelle c'est bel et bien la recommandation du ministre de la marine qui a emporté la conviction du ministre de l'Intérieur puis du préfet. On serait même tenté de se demander si le chevalier de Thibaillier, maire de Pompey, n'aurait pas été placé en quatrième et dernière place (avec des annotations relativement très succinctes le concernant) pour ne pas porter ombrage au candidat du ministre de la marine et des colonies.

Il faut ici souligner que ce n'est pas la première fois que nous rencontrons du personnel de mairie (y compris un maire) tenter d'accéder à un emploi de conseiller de préfecture.

b) La candidature de Desmaretz.

Le seul acte de candidature que nous ayons retrouvé dans les dossiers des archives nationales, est celui de l'adjoint au maire de Nancy : Desmaretz.

Dans cette lettre du 11 janvier 1823[1070], il dit notamment que ce n'est pas la première fois qu'il présente une telle requête. Il rappelle en effet qu'il s'est déjà présenté en 1817[1071] auprès du ministre de l'époque, M. Lainé, mais que sa demande n'avait alors pu recevoir de suite favorable car le nombre de conseillers de préfecture avait été réduit à trois. En tout état de cause, avant que cette réduction ne soit décidée, une liste de candidats a été établie par le préfet pour pourvoir à la vacance laissée par le décès d'Anthoinet. C'est alors que le ministre a finalement décidé, le 5 juillet 1817, ce qui est ensuite confirmé par l'ordonnance du 6 novembre de la même année, que le Conseil de préfecture de la Meurthe fonctionnerait désormais avec seulement trois membres. Or, dans cette liste préfectorale du 23 juin 1817, le nom de Desmaretz ne figure pas. Cela semble confirmer qu'il ne s'est présenté qu'auprès du seul ministre[1072] de l'Intérieur.

[1067] Potier de Raynan et Gondrecourt ont déjà été proposés (mais ce n'était déjà pas comme favoris) en 1820, lors du rétablissement d'un quatrième conseiller de préfecture. C'est Villers qui avait alors été choisi.

[1068] Lequel « a servi dans l'infanterie noble de l'armée de Condé ». A. N. F/ 1 b I / 161 / 14

[1069] On se souvient qu'en 1820 Potier de Raynan avait bénéficié de certaines recommandations qui ne se sont donc apparemment pas manifestées cette fois-ci, en 1823.

[1070] A. N. F/ 1 b I / 161 / 14. Lettre (du 11 janvier 1823) de candidature au poste de conseiller de préfecture de la Meurthe, par Desmaretz « chevalier de Saint Louis adjoint à M. le Maire de Nancy, membre du conseil de censure » au ministre de l'Intérieur.

[1071] Est-ce au moment du décès d'Anthoinet quand le préfet propose, entres autres, Chevilly ? en tout cas, Desmaretz n'apparaît alors pas : donc pas retenu comme candidat valable ?

[1072] L'autre solution serait que, s'étant présenté au préfet, ce dernier n'aura alors pas jugé à propos de transmettre cette candidature au ministre de l'Intérieur, mais selon les propos de Desmaretz, la première solution semble être la bonne.

Sans doute figure de style plus que réalité, modestie par rapport aux services rendus au roi, Desmaretz dit ne pas vouloir faire état de ses « trop faibles services » pour gagner la faveur du ministre de l'Intérieur. « Il ne m'appartient pas, dit-il, d'exposer mes trop faibles services comme un droit à la justice du Roi, mais, peut être, sont-ils un titre à son auguste bienveillance. Mon dévouement à sa cause sacrée, dévouement avec lequel je suis né, avec lequel je mourrai, justifie à mes yeux la grâce que j'ose espérer ». Cependant il implore ce dernier d'accéder à sa demande car « depuis un si long temps, (…), le besoin d'obtenir cette faveur est devenu plus pressant pour [lui] ». En effet, il avoue que « l'extrême médiocrité de [ses] moyens d'existence pour [lui] et [sa] famille (…) nécessite impérieusement » qu'il puisse obtenir cette place.

A la lecture de ce document de 1823, il apparaît donc clairement que les motivations premières de cet adjoint au maire de Nancy pour obtenir une place de conseiller de préfecture sont d'ordre financier. La fonction d'adjoint au maire n'est pas rémunérée et Desmaretz doit faire face à un besoin urgent d'argent ; plus urgent dit ce candidat que lors de sa précédente demande en 1817. Cette absence de rémunération des fonctions municipales expliquent sans aucun doute les candidatures qui émanent de maires et adjoints.

Les motivations des personnes qui sollicitent un emploi de conseiller de préfecture n'ont donc (souvent) rien d'idéologique. Il n'est en effet pas rare d'y découvrir des motivations pécuniaires, qui relayent au second plan toutes questions d'aptitudes ou d'engagement sincère dans les méandres et les mystères de la vie administrative …[1073]. On comprend dès lors le mécontentement des divers ministres de l'Intérieur mais également des préfets, face à des candidats en définitive peu motivés et aptes à assumer de telles fonctions.

c) Gondrecourt : ses appuis et sa nomination LE 29 JANVIER 1823.

Gondrecourt est appuyé dans sa demande par le ministre de la Marine qui va intercéder en sa faveur auprès du ministre de l'Intérieur et ce, à deux reprises. Une première fois, le 16 janvier 1823[1074] puis, à nouveau, le lendemain. Dans cette dernière lettre, on devine que le ministre de la marine a connaissance de la liste de candidats établie par le préfet de la Meurthe puisqu'il dit appuyer « M. le Comte de Gondrecourt, <u>premier candidat</u> présenté pour la place vacante de conseiller de préfecture du département de la Meurthe »[1075]. On devine donc également qu'il s'agit là du postulant qui emporte la préférence du préfet.

Quant à la première de ces lettres que reçoit le Comte de Corbière, on y apprend que Gondrecourt est un homme d'une bonne réputation (« c'est un homme justement estimé: il jouit à Nancy, ainsi que toute sa famille, d'une grande considération ») et dont « les sentiments [politiques] (…) sont et ont toujours été ceux d'un excellent royaliste ». Quant à

[1073] Tout ceci sur les candidats est à rapprocher de la loi de 1865 qui va exiger désormais, pour être conseiller de préfecture d'être titulaire de la licence en droit..

[1074] A. N. ; F/ 1 b I / 161 / 14. Lettre en date du 16 janvier 1823 adréssée par le ministre de la Marine et des Colonies au Comte de Corbière, ministre de l'Intérieur, pour lui demander d'effectivement donner à son ami M. de Gondrecourt la place de conseiller de préfecture de la Meurthe vacante.

[1075] GONDRECOURT: A. N.: F/ 1 b I / 161 / 14, lettre du 17 janvier 1823 du « Le ministère de la marine et des colonies ; cabinet du ministre » au ministre de l'Intérieur.

ses qualifications, le ministre de la marine dit de ce maire qu'« il a les connaissances administratives nécessaires ». Si l'on ne sait quel argument a le plus emporté la conviction du ministre de l'Intérieur (car, le ministre de la marine ajoute également avoir des raisons personnelles de souhaiter la bonne fortune de son « ami d'enfance » qui l'a recueilli pendant dix ans chez lui au plus fort de la Révolution…), pour autant, on ne peut nier que au moins pour une part, ce recrutement des conseillers de préfecture est bel et bien politisé.

d) La colère du ministre : la juridiction administrative en danger ?

En marge de la liste de candidats que le préfet de la Meurthe présente au ministre pour remplacer Chevilly, devenu secrétaire général[1076], figurent deux annotations. La première nous informe que, concernant cette nomination, « le ministre désire qu'on lui propose (…) M. de Gondrecourt ». Le comte de Corbière a donc arrêté son choix sur ce candidat, ce qui se confirmera par la suite.

La deuxième remarque semble être bien plus de la main du ministre qui écrit que aucun « des conseillers actuels (…) n'est jurisconsulte. Il faudra bientôt renoncer à toute administration si les connaissances ne sont pas la première condition. Un conseiller de préfecture est un juge sur des matières même très délicates, la plupart des jugements sont de fait sans appel ».

C'est là une critique bien trop vigoureuse à l'encontre du fonctionnement des Conseils de préfecture pour que l'on ne s'y attarde pas. En effet, le ministre prétend que les capacités des conseillers de préfecture sont douteuses (notamment parce que ce critère n'est pas celui qui emporte le choix final[1077]), ce qui implique que les jugements rendus puissent être de mauvaise qualité. Le ministre rappelle alors l'importance du rôle du conseiller de préfecture, ce que les nombreuses critiques portées à l'encontre de cette institution ont souvent omis de faire.

Cette affirmation selon laquelle aucun des conseillers de préfecture de la Meurthe ne serait jurisconsulte mérite d'être vérifiée. Au moment de la nomination de Gondrecourt (29 janvier 1823), sont alors en poste Susleau (renommé le 29 novembre 1815), Villers (nommé le 23 décembre 1820) et Bexon d'Ormechville (nommé le 27 janvier 1821).

Concernant le comte de Gondrecourt, si le ministre de la Marine assure qu'il a les connaissances administratives nécessaires, il n'a été jusqu'alors que maire de Loumont, et il ne semble pas que cela fasse de lui un jurisconsulte ni que cela atteste d'une formation de juriste. Par ailleurs, n'oublions pas que Gondrecourt est nommé en 1823, Chevilly restant en fonction jusqu'à cette date. Or, Hatte de Chevilly est un militaire et non un juriste de formation.

Pour sa part, Susleau a bien reçu une telle instruction puisqu'il est avocat. Il a, en outre, été administrateur des hospices de Nancy, deux fois chef de bureau de préfecture mais aussi juge suppléant au tribunal de première instance de Nancy. Cette dernière fonction semble

[1076] A. N. ; F/ 1 b I / 161 / 14 ; lettre du préfet du 14 janvier 1823.
[1077] Il faut cependant remarquer que ce ministre a bien lui aussi un rôle à jouer dans ce choix définitif, même si, légalement c'est l'autorité souveraine qui décide.

attester de certaines connaissances juridiques (même si c'est bien plus en matière judiciaire qu'administrative).

Si Du Feugray a bien suivi des études de droit, force est pour nous de constater que rien n'atteste vraiment qu'il ait un jour appartenu à ce conseil.

Quant à Villers[1078], si sa longévité au sein du Conseil de préfecture de la Meurthe semble attester de ses bons et loyaux services, il faut remarquer qu'il n'a pas plus suivi d'études de droit mais qu'il est bel et bien issu de la carrière militaire : cadet (1786) puis sous-lieutenant au régiment d'Alsace (juin 1787) ; employé chez le payeur général du département de la Meurthe; inspecteur dans l'agence de la fourniture des bois de marine ; et, pour finir, sous-chef à la préfecture de la Meurthe, avant d'être nommé conseiller de préfecture. Il est vrai que beaucoup de recrues du Conseil de préfecture de la Meurthe sont d'anciens chefs ou sous-chefs de bureau de préfecture mais, si cela prouve au moins de leurs connaissances administratives, pour autant cela garantit-il qu'ils puissent être de bons juges de droit administratif ?

Quant à Bexon d'Ormechville, ses titres semblent un peu plus conformes aux attentes, tant du préfet que du ministre de l'Intérieur, puisse qu'il sort des rangs de l'administration active, ayant exercé comme sous-préfet.

En définitive, Susleau est le seul membre composant ce Conseil de préfecture de la Seconde Restauration (dans cette période de 1820-1824) à avoir effectivement reçu une formation de juriste et si certains justifient cependant d'une certaine expérience au sein de l'administration active, l'absence de « jurisconsulte », pour reprendre la formule du ministre, justifie la colère de ce dernier[1079].

B. Bilan de la composition du Conseil de préfecture de 1821 à 1824.

1) Quatre conseillers de préfecture.

Les quatre membres qui forment donc le Conseil de préfecture de la Meurthe au cours des trois années de la fin de règne de Louis XVIII, sont : Susleau (ancien avocat) ; Pinodier (ancien chef de bureau de l'intendance) lequel laisse sa place en 1821 à Bexon d'Ormechville, un ancien sous-préfet qui reste au conseil jusqu'en 1827.

Comptent également parmi les membres du conseil nancéien : Chevilly militaire, ancien émigré (jusqu'en 1823) remplacé par Gondrecourt (jusqu'en 1830).

Villers, pour sa part, est également issu de la carrière militaire, carrière qu'il a continué d'embrasser pendant ses années d'émigration puisqu'il appartient, à cette époque, à l'armée de Condé.

[1078] Si l'on s'en réfère à l'avis du préfet lors de la demande déposée par Villers pour obtenir la Légion d'honneur, ce conseiller était spécialisé dans les affaires de roulage. En a-t-il toujours été ainsi ? nous l'ignorons. Les critiques de ce préfet étaient-elles fondées ? C'est ce à quoi nous ne pouvons non plus répondre.

[1079] Cela va dans dans le sens des observations portées ci-dessus au sujet des différentes candidatures. Nous trouvons peu de motifs de compétences mais toujours des considérations familiales et financières ainsi que des recommandations de personnages haut placés…

2) Une majorité de militaires de formation.

La place d'Anthoinet est rétablie et attribuée à Villers, issu comme Chevilly, du monde militaire. Nous avons ainsi deux membres issus de l'armée et de l'émigrerie. Cette qualité nous interroge donc sur les critères de recrutement des conseillers. En effet, cela donne au Conseil de préfecture une nouvelle orientation quant à la formation initiale et à la qualité de ses membres.

Seul Villers peut prétendre avoir eu une expérience au sein de l'administration active car il a, en effet, été sous-chef à la préfecture de la Meurthe. Or, il n'est pas rare qu'un chef de bureau ou un sous-chef devienne membre du Conseil de préfecture de la Meurthe. Les antécédents de Chevilly, pour leur part, ne correspondent pas aux critères que l'on retrouve habituellement chez les conseillers. Ainsi, ce dernier n'a-t-il ni formation juridique ni même aucune expérience passée au sein de l'administration, fût-ce « simplement » active. En rentrant d'émigration et avant de devenir conseiller de préfecture, Chevilly a seulement travaillé au greffe du tribunal de première instance de Nancy, pendant dix ans.

3) Un seul jurisconsulte.

Gondrecourt n'a apparemment pas suivi d'études de droit, pas plus que Bexon d'Ormechville ou Villers ou Chevilly. Le Conseil de préfecture ne compte plus qu'un seul membre qui ait une telle formation, il s'agit de Susleau.

4) Un sous-préfet en disgrâce ?

On note, car cela n'est pas courant, que l'un des postes du Conseil de préfecture est pourvu par un administrateur actif important. Ce qui est, en effet, plus courant est qu'un conseiller de préfecture sortant recherche souvent un tel poste d'administrateur actif. Il s'agit de Bexon qui a été sous-préfet. Il ne va cependant pas tarder à quitter le Conseil de préfecture de la Meurthe pour retrouver une sous-préfecture.

Il sera entre temps resté six ans dans notre bonne ville. Gageons qu'il devait sûrement s'agir là, pour lui, d'une situation d'attente.

Susleau mis à part, la seconde Restauration semble donc avoir nommé beaucoup de militaires et d'anciens émigrés (les deux se conjuguent souvent) en tant que conseillers de préfecture. Est-ce en guise de remerciements ? Cela semble peu douteux. Mais peut-être même faut-il y voir une marque de dédommagements pour le prix d'une fidélité qui, au dire de ces conseillers, leur a coûté leur fortune.

Il faut donc constater que le recrutement s'est quelque peu modifié puisque au cours des années précédentes, les conseillers étaient de préférence choisis parmi les hommes de loi.

On ne dénote à cela que deux exceptions : Lallemand, maire de Nancy et médecin de formation, qui n'a pas accepté le poste, (ce qui n'a rien à voir avec l'emploi offert, mais encore ce dernier justifie d'une expérience dans l'administration active).

Le second cas un peu particulier est celui de Géhin qui a, pour sa part, un parcours assez atypique. Il s'agit en effet d'un ancien homme d'Eglise -curé, vicaire général du département- mais qui s'est ensuite tourné vers la carrière administrative. Il a ainsi été successivement

maire, membre du district puis commissaire du Directoire près de l'administration municipale de Nancy.

Mis à part cependant deux cas particuliers parmi les derniers conseillers, nous avons donc dans les périodes précédentes, des personnes qui présentent certaines compétences pour l'emploi qu'ils occupent. Ainsi, Pinodier justifie-t-il d'une longue expérience administrative (40 années), et non des moindres puisqu'il a travaillé dans les bureaux de l'Intendance ainsi que dans ceux qui lui ont succédé avant d'être chef de bureau de la préfecture.

Quant à Villiez, Anthoinet, Guilgot et Mallarmé, ce sont tous des « hommes de loi » avant leur nomination au Conseil de préfecture de la Meurthe.

La période consulaire a-t-elle fait le choix de conseillers de préfecture plus qualifiés à accomplir les fonctions qui leur étaient imparties ?

§4. 1824-1828 : LES ULTRAS AU POUVOIR.

Le 16 septembre 1824, Louis XVIII décède. Son frère, le Comte d'Artois (un ultra) lui succède sous le nom de Charles X. Le ministère ultra de Villèle est toujours en place et le reste jusqu'au 5 janvier 1828.

A. Le marquis Marie-Joseph De Foresta[1080] est nommé préfet le 22 septembre 1824, (installé le 21 octobre 1824).

Il semble logique que l'installation d'un nouveau roi amène un changement du personnel de la haute administration et en particulier des différents chefs d'administration préfectorale. Ainsi la préfecture de la Meurthe change-t-elle de titulaire au profit du marquis de Foresta.

1) La candidature de Gabriel d'Armont et ses insistantes recommandations.

Le 5 octobre 1826[1081] , Armont écrit au ministre de l'Intérieur. En réalité, il sollicite de ce dernier, non pas une place de conseiller de préfecture mais un emploi de secrétaire général ou de sous-préfet. Il lui rappelle qu'en plus d'une demande récente qu'il lui a fait parvenir le 21 septembre précédent, il jouit de l'appui soutenu du Comte de Breteuil, qui écrit sans relâche depuis trois ans pour obtenir des divers ministres de l'Intérieur en poste, cette faveur.

Ainsi, le comte de Breteuil sollicite depuis apparemment longtemps et selon ses dires, une place pour Armont. C'est tout d'abord pour un secrétariat général ou une sous-préfecture qu'il écrit régulièrement au ministre de l'Intérieur. En atteste une de ses lettres, écrite en janvier 1826. L'ancien préfet se porte alors garant des compétences de son jeune protégé et demande au Comte de Corbière d'accéder à sa demande comme s'il s'agissait d'un service personnel.

[1080]De Foresta (22 sept 1824 27 janvier 1828) nommé par le roi Charles, " sur le rapport de notre ministre secrétaire d'Etat au département de l'Intérieur : le sieur de Villeneuve, Préfet de la Meurthe, est nommé à la préfecture de la Loire inférieure et de Foresta le remplace à la préfecture de la Meurthe.
De Foresta, veuf 3 enfants, 5000 F de fortune évaluée en revenus. Domicile politique : Paris. Né le 22 mars 1783 ds les Bouches du Rhone à Marseille. Il fut " successivement conseiller référendaire en la Cour des comptes, capitaine d'Infanterie, Sous-préfet des arrondissements d'Aix et de Chateaudun Préfet des Pyrénées Orientales du Finistère, de la Vendée (nommé mais non installé) ".

[1081] Archives Nationales. F/ 1 b I / 155 /7.

C'est ainsi Breteuil, lui-même, qui se trouverait offensé si le ministre de l'Intérieur méconnaissait sa supplique. Les arguments du comte de Breteuil sont intéressants. Outre les qualités et aptitudes professionnelles du candidat qu'il décrit avec beaucoup de soin et de minutie, il emploie également un argument aujourd'hui désuet mais tout à fait dans l'idée du XIXème siècle (argument d'ailleurs que nous avons déjà eu l'occasion de rencontrer): « M. d'Armont est très bien né ». Le reste de son argumentation doit, cette fois au moins, avoir de quoi rassurer le ministre de l'Intérieur, puisque le pair de France dit de son ancien secrétaire qu'il « s'est livré avec tant d'ardeur à l'étude des connaissances administratives, qu'avec l'expérience qu'il a acquise sous [ses] yeux[1082] par une longue pratique, il n'est point d'emploi qu'il ne soit capable d'occuper avec honneur ». Ajoutons à cela que le sieur Armont a « les meilleurs principes religieux et politiques », et il nous semblera effectivement être le candidat idéal[1083].

Cette lettre[1084] a aussi le mérite de prouver que la recommandation n'était pas perçue, au XIXème, comme un népotisme condamnable mais participe bien du mode normal d'attribution des places. Ainsi, le comte de Breteuil pense-t-il que ses demandes insistantes sont restées lettres mortes depuis ces deux dernières années parce que les candidats qui ont été préférés à Armont devaient être « puissamment protégés ». A aucun moment, il n'envisage que ces derniers aient pu être choisis grâce à leurs mérites ou à leurs aptitudes professionnelles. Est-ce parce que ce type de conditions est si accessoire ? Ou est-ce une façon pour le baron de dire que ce ne peut-être que cela qui différencie son candidat des autres, puisque concernant ses compétences administratives, il n'y a rien à y redire ?

Le 18 mai 1826, le comte de Corbière reçoit une nouvelle demande car « les opérations législatives touchant à leur terme (…), [il va pouvoir s'] occuper des nominations à faire pour remplir les vacances survenues parmi les secrétaires généraux de préfecture et les sous-préfets ». C'est, bien sûr, le comte de Breteuil qui sollicite cette nomination d'Armont comme une faveur personnelle car « le bonheur de [ses] enfants ne [lui] est pas plus cher que le sien »[1085] . Pour s'assurer de la réussite de son entreprise, le comte écrit également à une personne du ministère de l'Intérieur dont il semble s'être attaché les faveurs, mais dont on ignore le nom[1086] :

« *Monsieur,*

[1082] " Sous mes yeux ": il se porte donc caution pour lui de ses aptitudes (= mettre en doute les capacités de d'Armont serait donc mettre la parole de de Breteuil en doute..)

[1083] C'est surement en ce sens qu'il faut interpréter la phrase de Breteuil quand il dit que « parmi ses concurrents, il n'en est aucun, je ne crains pas de l'assurer, qui puisse avoir plus de droits que lui ». On est tout de même en droit de se demander si le comte n'aurait pas eu connaissance des listes des candidats (mais en ce cas, ce ne serait pas une liste précise pour un poste à pourvoir mais une sorte de liste d'attente pour ces catégories de postes ? Cela semble tout de même assez inconcevable : il s'agit peut être bien plus d'une tournure de style, assurant par là-même au ministre qu'il ne peut y avoir un meilleur choix que d'Armont). Le terme de « droits » qu'il emploit est également ambigu mais nous pencherions pour un mélange de recommandations et de compétences.

[1084] A. N. ; F/ 1 b I / 155 / 7. Lettre du 17 janvier 1826 du Comte de Breteuil, pair de France au Comte de Corbière, Ministre secrétaire d'Etat de l'Intérieur.

[1085] Archives Nationales. F/ 1 b I / 155 /7. Dossier d'Armont.
Lettre du 18 mai 1826 du Comte de Breteuil au Comte de Corbière, ministre de l'Intérieur.

[1086] Il semble cependant qu'il s'agisse du secrétaire particulier du ministre de l'Intérieur, M. Lafrance, voire du directeur de cabinet de ce même ministre, le chevalier Gandiche, à qui il écrit le lendemain de la présentation de sa requête au ministre. Lettre du 19 mai 1826 du Comte de Breteuil. A. N. F/ 1 b I / 155 /7. Dossier d'Armont.
Lettre du 19 mai 1826 du Comte de Breteuil.

Les lettres que j'ai écrites à M. le ministre de l'Intérieur en faveur de M. d'Armont pour lequel, depuis 4 ans, je sollicite une place de secrétaire général ou de sous-préfet, vous ont fait connaître, sans doute, combien j'ai d'amitié pour lui, et quel prix j'attache à lui obtenir enfin un emploi (...) . Plusieurs fois même j'ai eu l'honneur de vous en parler et vous avez bien voulu me faire espérer que vous saisiriez avec empressement la première occasion favorable auprès de M. le Comte de Corbière. Cette occasion va se présenter, Monsieur. Les travaux législatifs des chambres en effet touchent à leur terme, et la fin de leur session permettra sans doute à M. le Comte de Corbière de s'occuper du [travail] à faire pour remplir les vacances survenues parmi les secrétaires généraux et les sous-préfets. Veuillez donc être assez bon, je vous en prie avec instance, pour l'engager à désigner à l'une de [ces] vacances en faveur de M. d'Armont.(...) M'accorder [cette puissante coopération que je viens réclamer de vous] Monsieur, sera me rendre un véritable service et je vous en aurai la plus grande obligation… ».

Pour autant, Gabriel d'Armont ne se repose pas sur la seule bienveillance du comte de Breteuil. Il entreprend, de son côté, de renouveler à maintes reprises ses demandes auprès du ministre de l'Intérieur. Il ressort de ces diverses correspondances[1087] qu'il espère, eu égard au temps qui s'est déjà écoulé, avoir désormais atteint la tête de liste, escomptant que ses autres concurrents sérieux ont sûrement déjà dû trouver une affectation.

En définitive, à la fin du mois de mai 1827, le comte de Breteuil ne parvenant toujours pas à obtenir satisfaction, se résout à solliciter du ministre de l'Intérieur, l'octroi de la place vacante de conseiller de préfecture de la Meurthe… faute de mieux. Il précise que « sans faire un véritable cadeau à M. le préfet », ce serait tout de même lui offrir un collaborateur de qualité, car « M. d'Armont a une si grande habitude de l'administration qu'il serait en état d'administrer avec succès, un département »[1088] .

Comme ce cas n'est pas le seul rencontré où malgré des appuis le candidat protégé n'obtient pas satisfaction, il faut peut être en conclure qu'il existe certains emplois pour lesquels les places sont particulièrement difficiles à obtenir même avec de bonnes recommandations.

A ce propos, il nous faut désormais souligner que les fiches de renseignements comportent une nouvelle rubrique intitulée « recommandations ». On peut ainsi lire que Gabriel D'Armont est bien recommandé par le comte de Breteuil. Comme nous l'avons vu, cet ancien préfet de la Gironde ne ménage pas ses efforts pour obtenir cette place de conseiller de préfecture pour son ancien secrétaire particulier, puis une fois celle-ci acquise, pour lui en procurer une plus considérable.

[1087] A. N. F/ 1 b I / 155 /7. Dossier d'Armont. Lettre de d'Armont du 24 avril 1827 au ministre de l'Intérieur.
[1088] Archives Nationales. F/ 1 b I / 155 /7. Dossier d'Armont.

2) La liste[1089] de candidats établie par le préfet de la Meurthe, le 26 mai 1827.

Il s'agit de remplacer le Baron d'Ormechville, nommé sous-préfet de l'arrondissement de Sarrebourg. A cette fin, le préfet présente trois candidats dont Armont se trouve être le troisième et dernier. Il apparaît à nouveau nettement qu'aucun de ces candidats n'a de formation juridique. Ainsi, comme nous l'avons remarqué, il semble que les candidats qui se présentent (et qui sont nommés) ne sont plus aussi aptes (de par leur formation initiale, tout d'abord), que leurs prédécesseurs. De fait, on constate que si, concernant Armont placé en troisième position, le préfet donne tout de même quelques gages de capacité, estimant qu'il « connaît très bien l'administration ayant été pendant plusieurs années attaché en qualité de secrétaire particulier à M. de Breteuil, préfet de la Gironde et à M. de Vandeuvre, préfet d'Ile et Vilaine », qu'il en va cependant autrement des deux autres candidats. Les explications du préfet sont, à leurs égards, pour le moins laconiques. Elles sont respectivement les suivantes : « M. Lepetit (31 ans) propriétaire, ex garde du corps » et, en deuxième position : « M. Drouot de Saint Mard (36 ans), juge auditeur au tribunal de première instance de Nancy[1090] ».

On peut remarquer que le document ne précise pas le domicile politique d'Armont. Les deux autres ont le leur à Nancy.

En outre, seul le premier candidat de cette liste est marié.

3) Un préfet conforté dans son choix.

Gabriel D'Armont figurait en troisième[1091] et dernière position sur la liste de candidats présentés par le préfet pour pourvoir ce poste. Paradoxalement, il est le seul pour qui le préfet a pris soin de noter quelques observations. Ainsi, écrit-il de lui qu'il « connaît très bien l'administration (…) ». C'est aussi celui des trois qui jouit de la plus faible rente : 2000 (Fortune...), contre 4000 pour le premier candidat et 6000 pour le second. Ces précisions prouvent que le ministre ne cherche pas particulièrement à nommer les personnalités les plus fortunées du département, même si, semble-t-il, un certain niveau de fortune soit nécessaire à l'emploi de conseiller. Armont est, en outre le plus jeune des trois postulants puisqu'il a 28 ans (et non 38 comme le dit le préfet), tandis que les deux autres ont respectivement 31 et 36 ans.

Contrairement à ce que la position de d'Armont en fin de liste laisse apparaître, un document des archives nationales[1092] prouve que le préfet de la Meurthe et le chef du secrétariat particulier au ministère de l'Intérieur, Lafrance, se sont accordés pour faire nommer Armont. Lafrance doit donc influencer son supérieur (le ministre de l'Intérieur) pour qu'il se décide en la faveur de ce personnage. En réalité, le préfet a sûrement mis par mégarde ce candidat en troisième position, méconnaissant la tradition préfectorale qui veut

[1089] Archives Nationales. F/ 1 b I / 155 /7. Dossier d'Armont. « Liste de candidats présentés pour une place vacante du Conseil de préfecture du département de la Meurthe », faite par le préfet de la Meurthe et adréssée au ministre de l'Intérieur. 26 mai 1827.

[1090] Alors que d'Armont est lui aussi « propriétaire »: on sait que d'Armont a des connaissances administratives mais ce Drouot ne semble-t-il pas plus qualifié ? ?

[1091] A.D.M.M. 2M7. Pour cet état de présentation de candidats, le préfet n'a pas respecté la coutume qui veut que son choix figure en première ligne.

[1092] A. N., F/ 1 b I / 155 /7. Dossier d'Armont.

généralement, que le candidat favori du préfet soit placé en tête de liste. Foresta reste cependant prudent quant aux compétences de Gabriel d'Armont, précisant qu'il se trouve « hors d'état de fournir sur son compte la série de renseignements qui pour l'ordinaire doivent figurer sur les listes de présentation », mais rappelant à son correspondant que, « s'il [lui] paraît indispensable de remplir ces lacunes, [il peut toujours s'] adresse[r] à M. de Breteuil ».

Cette lettre est également intéressante car le préfet de la Meurthe y exhorte le chef du secrétariat particulier au ministère de l'Intérieur, son interlocuteur, à presser le ministre de prendre une décision car, dit-il, « il ait bien à désirer que cette nomination ait lieu sans retard ; car on s'agite beaucoup ici, et l'on va faire de nouvelles démarches auprès du ministre pour obtenir un choix qui aurait des inconvénients »[1093]. On ignore qui est cette personne qui veut user d'influence auprès du ministre de l'Intérieur pour obtenir cette place, et que le préfet ne souhaite pas voir nommée.

Une fois officiellement désigné, Gabriel d'Armont va présenter ses remerciements, bien évidemment, dans un premier temps, au ministre de l'Intérieur, mais, également au chevalier Gandiche, «directeur du cabinet de S. Exc. le ministre de l'Intérieur »[1094].

4) De nouvelles requêtes…

Nommé le 1er juillet 1827, Armont s'installe un mois plus tard, le 3 août 1827. Pour autant, il n'a pas perdu tout espoir d'obtenir un secrétariat général ou une sous-préfecture. Ainsi, six jours seulement après l'installation de notre tout nouveau conseiller de préfecture de la Meurthe, son bienfaiteur, le Comte de Breteuil écrit-il à nouveau au ministre de l'Intérieur en titre pour lui réclamer l'attribution d'une sous-préfecture qu'il sait être vacante dans le département de la Meurthe[1095] . En effet, il rappelle à son interlocuteur que « M. de Corbière avait promis (…) l'une des premières sous-préfectures, à M. d'Armont » et réclame donc l'accomplissement de cette promesse. D'ailleurs et pour rassurer ce nouveau ministre de l'Intérieur, le Comte de Breteuil ajoute : « vous ne pourrez jamais faire un meilleur choix et je sais même, que M. le préfet de la Meurthe serait charmé d'avoir M. d'Armont pour sous-préfet et s'il ne vous le propose pas, ce n'est, j'en ai la certitude, que par respect pour d'anciens engagements.

Portant à M. d'Armont le plus grand intérêt, je vous aurais, Monseigneur, la plus grande obligation[1096], de l'avancement que vous voudrez bien lui accorder et qu'il mérite, je puis m'en rendre garant ». Il ajoute même que « M. d'Armont a une très grande habitude des affaires et de l'administration, il serait même, sous tous les rapports, un excellent préfet »[1097].

[1093] Le préfet semble donc craindre la nomination d'un autre candidat, lequel, apparemment, ne lui convient pas mais beneficie d'appuis suffisamment importants pour obtenir du ministre cette affectation. De qui s'agit-il ? Nous l'ignorons.

[1094] Nous pouvons donc supposer que notre mystérieux interlocuteur du Comte de Breteuil, précédemment évoqué est peut-être bien ce personnage. A. N. F/ 1 b I / 155 /7. Dossier d'Armont.
Lettre de d'Armont au chevalier Gandiche, directeur du cabinet de S. Exc le ministre de l'Intérieur.

[1095] A. N. F/ 1 b I / 155 /7. Dossier d'Armont. Lettre du Comte de Breteuil au ministre de l'Intérieur, en date du 7 août 1827.

[1096] Un ministre a-t-il un intérêt quelconque à rendre service à un pair de France ?

[1097] Voir s'il le sera un jour..

Cette démarche ne semble pas avoir été couronnée de succès pas plus que les quelques autres qui vont suivre (du moins pendant trois ans encore). Pour exemple, quatre mois seulement après ces faits, le comte de Breteuil, qui vient d'apprendre que « M. de Chevilly, nommé sous-préfet dans le département de la Lozère, ne désire pas occuper ce poste », rappelle au ministre que D'Armont, quant à lui, serait ravi de prendre cette place: « il irait même en Corse, afin de prouver son zèle et son dévouement, dont je me rends garant »[1098].

Il faut en effet insister sur cette promesse du Comte de Corbière que tant Armont que Breteuil entendent bien faire respecter. C'est cette promesse qu'ils brandiront à chaque nouvelle demande comme un droit à obtenir satisfaction. Ainsi, Armont explique-t-il, qu'en lui attribuant cette place au Conseil de préfecture de Nancy, « M. de Corbière, lorsqu' [il] allai[t] prendre congé de lui, pour [se] rendre à [son] poste, eut la bonté de [lui] dire que c'était faute de mieux qu'il [l']'y avait fait placer, et que la première place de sous-préfet ou de secrétaire général, qui viendrait à vaquer serait pour [lui] »[1099]. On retrouve ici encore une idée avec laquelle nous nous étions déjà familiarisés, à savoir qu'un sous-préfet ou un secrétaire général sont mieux considérés dans l'échelle des emplois administratifs, qu'un conseiller de préfecture.

N'ayant toujours pas obtenu l'emploi désiré en septembre 1829, Armont s'adresse alors au nouveau ministre de l'Intérieur[1100]. Il dit que c'est la première circulaire que vient d'adresser ce ministre aux préfets qui lui a redonné espoir. Il fait alors état de ses qualités : « mes principes furent et seront toujours ceux dont la première circulaire de Votre Excellence à MM. Les Préfets contient la manifestation. Royaliste quand même ; indulgents pour ceux qui ne sont qu'égarés ; sans pitié pour les méchants de profession, et juste envers tous, sans exception ni de principes ni de personnes[1101] tel doit être, suivant moi, celui que le Roi daigne honorer de sa confiance ; et ce devoir, Monseigneur, la nature, ma naissance et la raison l'ont écrit dans mon cœur ». Et, afin de se démarquer du grand « nombre de concurrents qui se disputent[1102] les emplois administratifs »[1103], il ajoute qu'« il en est peu

[1098] A. N. ; F/ 1 b I / 155 / 7. Lettre du Comte de Breteuil du 16 janvier 1828 au Ministre secrétaire d'Etat de l'Intérieur.

[1099] A. N. ; F/ 1 b I / 155 / 7. Lettre de D'Armont de septembre 1829 au Ministre de l'Intérieur.

[1100] On constate effectivement que si quelques jours après sa nomination au Conseil de préfecture, il réclame encore un emploi de sous-préfet ou de secrétaire général (août 1827 puis janvier 1828), la coorespondance s'arrête jusqu'à cette lettre de septembre 1829, ce que d'Armont explique ainsi : « Peu de temps après [la promesse du comte de Corbière], il cessa d'être ministre. Je fus oublié ; je crus même ne devoir rien faire pour que l'on se souvint de moi mais, aujourd'hui, Monseigneur, que la première circulaire de votre Excellence à M.M. les préfets me permet d'espérer sous son administration l'accomplissement de nos espérances, j'ose venir, non sans un peu de honte, me mêler à la foule des sollicitants qui doivent l'assiéger depuis son avénement au ministère, et la prier de vouloir bien me proposer à sa majesté pour l'une des premières places de sous-préfet ou de secrétaire général qui viendront à vaquer ». A. N. ; F/ 1 b I / 155 / 7. Lettre de D'Armont de septembre 1829 au Ministre de l'Intérieur.

[1101] et pourtant (ou est-ce l'époque ?) ne demande-t-il pas une exception personnelle (non..car estime avoir les compétences..) ?

[1102] Les postes sont donc très convoités ? !

[1103] Plus exactement, il écrit : « le nombre de concurrents qui se disputent les emplois administratifs est bien grand sans doute » (A.N. ; F/ 1 b I / 155 / 7) : ce qui nous amène une question : cela ne va t il pas à l'encontre d'une remarque d'un préfet (qui et quand ?) qu'on avait vu qui disait qu'il fallait encourager les gens qui s'engagent dans la carrière administrative car, semblait-il dire, il y en avait de moins en moins… ? (mais peut être cela ne concerne – t- il pas les mêmes périodes ni les mêmes types d'emplois ! car d'Armont parle de sous-préfecture ou de secrétariat général ! ?)

parmi eux, peut être, Monseigneur, qui puissent, ainsi que moi, fonder leurs prétentions sur sept années d'expérience »[1104]. Il conclut : « Puisse donc Votre Excellence ne point me confondre avec ceux qui n'ont d'autres titres que leur naissance, leur fortune ou de puissantes protections », étant sous-entendu, au vu de tout ce que nous avons déjà lu, qu'il a lui-même déjà toutes ces références[1105], auxquelles il ajoute donc la compétence.

Mais le plus intéressant reste la fin de sa lettre. On y trouve une appréciation sur son travail de conseiller de préfecture. Celle-ci n'est pas très flatteuse pour cette profession. Pour autant, on peut se demander quel crédit accorder à ces paroles, Armont ne s'étant sans doute pas investi dans un poste qu'il considère comme une situation d'attente vers une fonction plus honorable à ses yeux. Ainsi, écrit-il au comte de la Bourdonnaye : « Jeune (je n'ai que 28 ans) j'ai besoin de travailler ; les fonctions que je remplis, quelques importantes qu'elles soient, ne peuvent m'occuper aussi activement que je le voudrais, et je serais heureux de devoir à Votre excellence l'avancement auquel j'aspire »[1106]. Ce qui peut sembler aujourd'hui frappant, c'est qu'il ne semble pas même préoccupé de donner satisfaction en tant que conseiller de préfecture : peut-être juge-t-il n'avoir pas de preuves à faire ? En outre, il semble dire que la fonction de conseiller de préfecture n'est pas une occupation à plein temps.

Dans le même mois, c'est le Comte de Breteuil qui va s'adresser au ministre de l'Intérieur[1107]. Il écrit au Comte de la Bourdonnaye pour lui parler d'Armont, pour lequel il lui a déjà récemment demandé d'intervenir afin qu'il puisse obtenir la sous-préfecture de Sarrebourg « dans le cas où elle viendrait à vaquer ». Mais ayant reçu du ministre de l'Intérieur une réponse à l'enthousiasme par trop modéré, le Comte de Breteuil tente de le convaincre d'être plus favorable à sa demande. Outre le fait que Breteuil demande encore cela comme une faveur personnelle, la suite de cette lettre dénote une certaine audace. En effet, le Comte de Breteuil sollicite une place qui n'est absolument pas vacante mais, ayant eu ouï dire que « l'arrondissement de Sarrebourg (…) est difficile à conduire, [et que] l'administration y est en souffrance depuis très longtemps », il estime que si le ministre « [jugeait] à propos de la retirer au titulaire actuel, nul, peut être ne pourrait mieux convenir, pour le remplacer, que M. d'Armont »[1108] ! Dans le même mois, la place s'avérant être effectivement vacante, le comte de Breteuil va à nouveau prier le ministre de l'attribuer à Gabriel d'Armont[1109]. D'autres demandes s'ensuivent, notamment lors de « la fête du Roi [qui] est une des époques auxquelles ont lieu les promotions à faire dans le personnel de l'administration »[1110], ou à la fin de la session des chambres . Le comte de Breteuil estime qu'une telle nomination serait

[1104] est-ce vrai ?
[1105] Quand il cite ses qualités, il invoque sa naissance comme un gage de qualité.
[1106] Archives Nationales ; F/ 1 b I / 155 / 7. Lettre de D'Armont de sept 1829 au Ministre de l'Intérieur.
[1107] Archives Nationales ; F/ 1 b I / 155 / 7. Lettre écrite en septembre 1829 par le Comte de Breteuil au Comte de la Bourdonnaye, ministre de l'Intérieur.
[1108] Archives Nationales ; F/ 1 b I / 155 / 7. Lettre écrite en septembre 1829 par le Comte de Breteuil au Comte de la Bourdonnaye, ministre de l'Intérieur.
[1109] A. N. F/ 1 b I / 155 /7. Dossier d'Armont. Lettre du Comte de Breteuil au ministre de l'Intérieur (comte de la Bourdonnaye) en date du 26 septembre 1829
[1110] Archives Nationales. F/ 1 b I / 155 /7. Dossier d'Armont.

« un acte de justice et un véritable cadeau à l'administration »[1111] et que « tout irait mieux, si partout, le Roi avait des administrateurs comme M. d'Armont »[1112] .

Mais toutes ces tentatives restent veines et, Armont, perdant semble-t-il patience, écrit, le 15 avril 1830[1113], au ministre de l'Intérieur[1114], une lettre qui ne donne toujours pas de la fonction de conseiller de préfecture, une image bien reluisante. Si, en effet, il nous avait déjà expliqué que ces fonctions lui laissaient beaucoup de temps libre, -ce que son jeune âge réprouvait, ayant besoin de travailler-, il renouvelle ses critiques, abondant ainsi dans le sens des nombreuses critiques qui seront portées contre cette institution, estimant avoir une existence « paisible ». On s'aperçoit également à la lecture de ce document, qu'une des motivations de Gabriel d'Armont pour changer de fonction est de nature financière puisqu'il espère (dit-il) ne pas être « condamné à végéter longtemps encore avec [ses] 1200 F ». Ce n'est, là encore, pas la première fois, que nous rencontrons des demandes de promotion avec pour motif un salaire de conseiller de préfecture trop infime.

B. Le Conseil de préfecture de 1824-1828 : Conclusion.

En 1824, appartiennent au Conseil de préfecture de la Meurthe, les conseillers de Gondrecourt (46 ans), Villers (54 ans) Susleau de Malroy (55 ans) ainsi que le Baron Bexon d'Ormechville (44 ans). Ce dernier est remplacé en 1827 par Gabriel d'Armont, lequel, à 26 ans, est un des plus jeunes conseillers qui ait été nommé jusqu'à présent.

Force est de constater que nous avons là un Conseil de préfecture qui ne compte aucun septuagénaire et qui a donc bien rajeuni, en comparaison des époques précédentes. En 1824, la moyenne d'âge de ce Conseil est donc de 49 ans 3/4. Elle passe même, à la fin de cette « période », en 1828, à 48 ans et demi et ce, du fait de la nomination d'un très jeune conseiller de préfecture : Armont.

[1111] Archives Nationales. F/ 1 b I / 155 /7. Dossier d'Armont. Lettre du 30 mars 1830 du Comte de Breteuil au ministre-secrétaire d'Etat et de l'Intérieur

[1112] Archives Nationales. F/ 1 b I / 155 /7. Dossier d'Armont.
Lettre du Comte de Breteuil au ministre, secrétaire d'Etat de l'Intérieur, en date du 24 avril 1830.

[1113] Archives Nationales. F/ 1 b I / 155 /7. Dossier d'Armont. « Monsieur le Comte,
Je viens de recevoir la lettre que vous m'avez fait l'honneur de me communiquer. Ai-je donc démérité (….) d'excellentes qu'elles étaient, d'après ce que m'avait écrit M. de la Bourdonnaye, défavorables ?
Le ton de cette lettre me le ferait croire, et j'y vois clairement que l'on ne pense plus guère à remplir la promesse qui nous a été faite d'une manière si formelle. Point de place vacante ! C'est une mauvaise plaisanterie, car il y en a, ou il y en avait trois: l'une à Toulon, l'autre à Cherbourg, et la troisième à Strasbourg. Mais que la volonté de Dieu soit faite ! Ma conscience me dit que j'ai fait ce que j'ai du et et si je suis condamné à végéter longtemps encore avec mes 1200 F, quelque paisible que puisse être mon existence, j'en bénirai le ciel, tant que je pourrai, la consacrant à faire un peu de bien, et qu'il me restera l'estime de mon bienfaiteur.
Veuillez agréer… ».

[1114] Il ne s'agit plus du comte de la Bourdonnaye mais de Guillaume Isidore de Montbel, ministre de l'Intérieur du 18 novembre 1829 au 19 mai 1830.

§5. JANVIER 1828: LE DEPART DE VILLELE ET L'INTERMEDE MODERE DE MARTIGNAC.

Le Comte de Casteja[1115] est nommé préfet le 27 janvier 1828, il décède le 11 mars 1828 à Paris, sans avoir été installé. Afin de pourvoir à la vacance causée par ce décès, un nouveau préfet, le Comte Alexandre Louis d'Allonville, est donc nommé le 30 mars 1828, (et installé le 21 avril).

Aucune nomination de conseiller de préfecture n'intervient au cours de cette période, ce qui signifie, outre qu'aucun conseiller ne décède ni ne démissionne du fait de son grand âge, qu'aucune mutation n'intervient mais encore qu'aucune épuration de fonctionnaire n'est orchestrée par le nouveau ministère.

§6. 8 AOUT 1829 : LE MINISTERE ULTRA DU PRINCE DE POLIGNAC[1116] ET « LE SUICIDE DE LA MONARCHIE »[1117].

Le ministère est composé aux trois postes clefs (Affaires étrangères, Intérieur, Guerre) de ministres pas très populaires. Bien que le roi n'ai pas là de projet offensif, l'opinion publique n'aime pas cette sorte de retour à l'émigration. Ce qui n'est qu'une maladresse de sa part va « cristalliser les mécontents de toute sorte dans une opposition antidynastique » qui conduit à la crise et à la dissolution de la chambre par Charles X. De nouvelles élections se préparent donc, et, c'est dans ce contexte que les fonctionnaires jugés trop « tièdes » font l'objet d'une nouvelle vague d'épuration.

Devant cet état de fait, il est donc légitime de se demander si le Conseil de préfecture de la Meurthe a lui aussi, subi une ou plusieurs épurations.

Force est cependant de constater qu'il n'en est rien. Ceci peut signifier soit que le personnel d'un Conseil de préfecture n'est pas si important pour que l'on se soucie de ses opinions politiques -ce qui n'est pas tout à fait vrai puisque le recrutement est, ne serait-ce

---

[1115]Casteja, préfet de la seconde Restauration : 27 janvier 1828 (date de nomination) : décédé à Paris le 11 mars 1828 sans avoir été installé, anciennement préfet de la Vienne.
D'Allonville (de mars avril 1828 à août 1830 : date d'installation : 21 avril 1828 :
1° militaire et officier en émigration depuis l'an 1791
2° directeur des Domaines et des corporations de l'Egypte
3° Receveur du domaine de Mons et ensuite employé supérieur (verificateur l'inspecteur) dans l'administration au domaine avant la restauration
4° Préfet depuis le 22 avril 1814 de la Creuse d'Ile et Vilaine, de la Somme, du Puy de Dome puis de la Meurthe
5° enfin Conseiller d'Etat en service extraordinaire par ordonnance du Roi du 19 fevrier 1817.
Officier de la Légion d'honneur.
Il est marié, a un enfant et 30000F de fortune évaluée en revenus. Il est né à Paris le 18 fevrier 1774 et est domicilié politiquement à Suligny, sur Auche département de l'Aube.
[1116] Polignac est un ancien chouan. A l'Intérieur, c'est la Bourdonnaye qui a été nommé.
[1117] Expression de JARDIN et TUDESQ, *La France des notables*, Tome 1, p. 116.

qu'en partie, politisé[1118]- soit que chacun de ces membres avait été si bien choisi qu'il n'y avait, en définitive, rien à y redire…

L'issue des élections ayant vu le couronnement de l'opposition républicaine et orléaniste, Charles X refuse de se soumettre et décide alors de recourir à l'article 14 de la Charte. Il dissout ainsi la nouvelle chambre des députés. Ce geste, considéré comme une violation de ladite Charte, entraîne une insurrection parisienne. Ce sont les Trois glorieuses. Charles X parti, c'est alors le duc d'Orléans qui devient roi des français sous le nom de Louis-Philippe. Que va-t-il advenir des quatre membres du Conseil de préfecture de la Meurthe[1119], dont un seul a été nommé par le roi déchu[1120] et les trois autres par Louis XVIII ?

SECTION 5. LA MONARCHIE DE JUILLET (1830 – 1848).

En 1830, Louis-Philippe Ier est le nouveau roi des Français. Cette monarchie, la dernière que connaîtront les Français, s'achève en février 1848.

§1. 1830-1835: PERIODE D'IMPORTANTES DIFFICULTES POUR LE NOUVEAU REGIME.

Sous-§ 1. Le préfet Vallet de Merville[1121] (Stanislas Michel François), nommé le 5 août 1830, installé le 9 du même mois.

La monarchie de la branche aînée des Bourbons ayant fait place à celle de la branche cadette des d'Orléans, un nouveau serment est prescrit aux conseillers de préfecture, par une loi du 31 août 1830.

Le nouveau préfet, nommé par Louis-Philippe, alors encore lieutenant général du royaume, ne reste que cinq mois en fonction[1122]. Néanmoins, il ne reste pas inactif et il procède, dès sa nomination, à quelques changements au sein de l'administration préfectorale de la Meurthe.

[1118] Rappelons aussi qu'à l'origine, l'idée sous-jacente était que ces conseillers aient une bonne affinité politique pour relayer une bonne image du régime auprès du reste de la population…
[1119] Il s'agit de D'Armont, Gondrecourt, Villers, Susleau.
[1120] D'Armont a été nommé en 1827 par Charles X tandis que Susleau, Villers et Gondrecourt ont été nommés précédemment, sous le règne de Louis XVIII.
[1121] A ne pas confondre avec Merville, ancien secrétaire général de la Meurthe en 1813 et nommé alors sous-préfet par intérim de ce même département.
[1122] Il est, en effet, remplacé dés la fin janvier 1831.

Le 9 août 1830, Vallet de Merville s'installe. Dès le 16 août, il écrit au ministre de l'Intérieur et lui demande divers changements au sein du Conseil de préfecture[1123]. Outre un changement de secrétaire général[1124], il sollicite plus ou moins ouvertement le remplacement de deux conseillers (Armont et Gondrecourt), préconisant de laisser les deux autres à leurs postes (Susleau et Villers)[1125].

Les motivations du préfet semblent axées autour de deux notions principales. Il s'agit d'abord de tout mettre en œuvre pour relayer le mouvement national, et, par conséquent, d'écarter les fonctionnaires qui pourraient y faire obstacle[1126]. Il s'agit ensuite, semble-t-il, de combattre l'influence jugée néfaste de l'Eglise (en général). Cela se concrétise par la décision d'écarter tout fonctionnaire trop épris de « superstition » religieuse. Ainsi, d'ailleurs, en est-il du secrétaire général -Hatte de Chevilly- dont Merville demande également le remplacement par un chef de bureau, Frédéric Colin[1127].

A) Itinéraire d'un futur conseiller de préfecture, Frédéric Colin.

L'ancien secrétaire général, Hatte de Chevilly est donc remplacé par un actuel chef de bureau : Frédéric Colin. Ce remplacement est intéressant, notamment parce que nous avons là l'itinéraire d'un futur conseiller de préfecture de la Meurthe. En effet, en 1832, Colin est nommé conseiller en remplacement de Tardieu, amené à présenter sa démission.

[1123] Cette lettre que le préfet de la Meurthe envoie au ministre de l'Intérieur le 16 août 1830, fait état des changements que Merville veut opérer parmi, dit-il, « les principaux fonctionnaires administratifs de ce département » : il est alors question de deux sous-préfets (parce que, dit-il, il y a « urgence »), des conseillers de préfecture et du secrétaire général. La fin de sa lettre exprime son intention de procéder également à diverses mutations parmi les autres sous-préfets et les maires mais, faute de temps, il doit interrompre sa correspondance. Il semble donc qu'il faille en déduire qu'il lui a paru plus important de procéder aux changements qui s'imposaient au sein du Conseil de préfecture de la Meurthe, avant que de s'occuper d'une fonction qui semble à priori plus importante pour le lecteur : la sous-prefecture. A.N. ; F/ 1 b I / 157 / 28.
« Nancy, le 16 août 1830
Monsieur le Ministre, (…) Je me proposais (…) de vous entretenir de M.M. les sous-préfets et de M.M. les maires. Mais mon travail en ce moment est tellement surchargé (…) que je me vois forcé d'ajourner le complément de ce rapport par le courrier prochain. Merville ».

[1124] Voir Hatte de Chevilly ci-dessus.

[1125] Ainsi Merville ne s'étend pas sur leur compte et se contente d'écrire que « M.M de Susleau de Malroy et Villers remplissent bien leurs fonctions et sont animés des meilleurs sentiments », A.N. ; F/ 1 b I / 157 / 28, Nancy, le 16 août 1830.

[1126] Ce qui confirme cette idée c'est le début de cette correspondance du préfet au ministre, dans laquelle Merville explique avoir procédé à la nomination de deux sous-préfets provisoires (à Sarrebourg et Lunéville) « dans l'intérêt pressant de seconder, dans tous les points, le mouvement national ».
A.N. ; F/ 1 b I / 157 / 28 :
«Nancy, le 16 août 1830
Monsieur le Ministre, (…)
Déjà (…) mon premier rapport du 5 vous a informé de ce qui a eu lieu, relativement au personnel de l'administration préfectorale ainsi que de la mairie de Nancy ; j'ai eu aussi l'honneur de vous annoncer par ce rapport que je n'avais pas hésité à nommer deux sous-préfets provisoires dans les arrondissements de Sarrebourg et de Lunéville, parce qu'il y avait urgence, non seulement dans l'intérêt pressant de seconder, dans tous les points, le mouvement national, mais encore parce qu'il a été à craindre que ces deux sous-préfets ne fussent pas en sûreté, tant ils avaient rendu leur administration odieuse ».

[1127] Colin n'est pas tout à fait un inconnu puisque son nom avait déjà été proposé pour une nomination au Conseil de préfecture lors du rétablissement, en 1820, de la quatrième place de ce conseil. (De même nous avons déjà évoqués plus haut ce remplacement de Chevilly par Colin).

Si le passage de l'état de chef de bureau à celui de secrétaire général constitue bel et bien une promotion, il faut se demander s'il en est de même quant au passage en question du poste de secrétaire général à celui de conseiller de préfecture, et, à plus forte raison lorsque cette mutation se fait au sein d'un même département. Pour autant s'agit-il d'une mesure de rétrogradation ?

A cet effet, il faut noter que Frédéric Colin a précédemment exercé des fonctions d'une certaine importance puisqu'il a été, entre autres attributions, maire, président de district et même sous-préfet provisoire de Nancy en 1814 et 1815. Dès ce moment là d'ailleurs, il demande au ministre de l'Intérieur de lui octroyer une place de secrétaire général ou de sous-préfet[1128].

1) Colin, nommé sous-prefet provisoire de nancy par l'empereur (1814).

Il convient de nous arrêter sur cette affectation précédente de Colin car elle a donné lieu à une correspondance intéressante.

Après avoir exercé de multiples fonctions, Frédéric Colin occupe le poste de « chef principal des bureaux de la sous-préfecture de Nancy ». Il est nommé par le sous-préfet en titre. Nous sommes alors en 1799, c'est à dire sous le Consulat et Colin va occuper cette fonction « jusqu'au moment de l'invasion du territoire français par les puissances étrangères »[1129], autrement dit jusqu'à la première Restauration.

Or, lorsque celle-ci survient, et alors qu'aux dires mêmes de Colin, Napoléon donne l'ordre aux fonctionnaires publics de « se retirer dans l'intérieur dès que le territoire où ils exerç[ent] [va] être envahi », lui, reste en place. Ne se sent-il alors pas concerné par cette mesure ? N'est-il pas, lui aussi, un fonctionnaire public ?

Toujours est-il qu'il ne quitte pas Nancy. Bien plus, au contraire, il devient même, sous l'impulsion étrangère, le nouveau sous-préfet de Nancy. Il s'en explique a posteriori auprès de l'empereur en arguant que cette « collaboration » lui a été imposée et qu'il a alors cru devoir s'exécuter pour soulager et protéger les habitants, les autorités impériales légitimes ayant eu l'ordre de fuir[1130].

[1128] En 1816, Colin demande une place de sous-préfet ou de secrétaire général de préfecture. Voir annexe n° 5. A.N. ; F/ 1 b I / 157 / 28 (Colin).

[1129] C'est la formule qu'il emploit dans une lettre à l'Empereur du 27 mars 1815 (A.N. F/ 1 b I / 157 / 28).

[1130] « (…) On a dû pour maintenir et pour conserver les propriétés des Citoyens procéder à une nouvelle organisation des autorités puisque celles instituées par le Gouvernement avaient ordre de quitter leur poste. Le Conseil municipal a cru devoir me présenter à l'intendant des puissances étrangères comme propre à remplir les fonctions de Sous-Préfet. Requis d'obtempérer à cette nomination, j'ai cru rendre service à mes concitoyens en acceptant une place qui m'a mis à même de leur être de quelque utilité puisque je suis parvenu, à force de soins et de travaux à leur alléger le fardeau de la guerre, en procédant moi-même à la répartition des charges, qui eussent pesé très inégalement, si elles eussent été faites par les Etrangers. J'ose croire que je me suis acquité des fonctions de ma place à la satisfaction de mes concitoyens et une des preuves que je puis en donner à Votre Excellence, c'est que M. le Préfet provisoire a cru devoir me confier de nouveau la même place dans les circonstances critiques où s'est trouvée la ville de Nancy lorsque ses habitants ont appris l'heureux retour de Sa Majesté dans sa Capitale, attendu que l'administration instituée par le Gouvernement des Bourbons ne s'était point acquise l'estime et la considération des administrès ». A.N. ; F/ 1 b I / 157 / 28 (Colin) Lettre de Colin à l'Empereur le 27 mars 1815.

Il estime ainsi avoir rendu service à sa patrie et en veut pour preuve son maintien à ce poste -même si c'est de façon provisoire- par le préfet par intérim, Merville[1131].

C'est ainsi, que le 27 mars 1815, Colin écrit à l'empereur afin d'être nommé sous-préfet de Nancy de manière définitive. Malgré ses justifications et l'exposé de ses droits à ce titre, le préfet des Cent Jours, Bouvier Dumolart[1132], lui répond dès le 1er avril 1815, que, s'il approuve la décision le nommant sous-préfet, c'est cependant à titre provisoire.

Est-ce une fin de non-recevoir ou simplement une invitation à attendre la décision définitive de l'Empereur ? C'est ce que l'on ne saurait déterminer. On se souvient cependant que dés son retour, l'Aigle, bien que conscient de la trahison de certains membres de son personnel, sait qu'il doit composer avec eux. En va-t-il de même avec Colin ? Ou, son plaidoyer a-t-il convaincu l'Empereur rétabli ?

L'Histoire, qui n'a pas encore fini d'avoir des sautes d'humeur, va à nouveau se jouer du pauvre Colin. En effet, les Cent Jours font bientôt place à la Seconde Restauration et Frédéric Colin doit donc maintenant plaider sa cause devant le roi.

Ainsi, si s'adressant à l'Empereur en 1815, il évoque « l'heureux retour de Sa Majesté dans la capitale », estimant que « l'administration instituée par le Gouvernement des Bourbons ne s'était point acquise l'estime et la considération des administrés »[1133], le langage est bien différent en 1816, lorsqu'il écrit au roi pour solliciter de lui cette place de secrétaire général ou de sous-préfet qu'il espère tant. Le voici maintenant décriant « le malheureux évènement qui a replacé momentanément Bonaparte sur le trône des Bourbons ». Il explique alors comment et pourquoi ce même gouvernement lui a demandé le 25 mars 1815, de continuer à exercer les fonctions de sous-préfet de Nancy. Ainsi, écrit-il que « quoiqu'il fût loin de partager les opinions de ceux qui avaient rappelé l'usurpateur (…) il s'est déterminé à obéir à l'ordre qui lui fut intimé »[1134]. Il oublie simplement de mentionner ses requêtes afin d'être définitivement nommé sous-préfet de Nancy et explique que, s'il n'a accepté cette nomination que dans le but d'être « utile aux vrais serviteurs du Roi, (…) son espoir n'a point été déçu et les services qu'il a rendus tant aux royalistes qu'à ses administrés, et les maux qu'il a empêchés ont provoqué son remplacement »[1135].

Il achève son plaidoyer en expliquant comment la Seconde Restauration l'a réinvesti de cette place de sous-préfet provisoire dont, dit-il, il s'est acquitté « dans des moments bien critiques et périlleux jusqu'au 15 août, époque où le titulaire nommé par Sa Majesté est arrivé à son poste ». En d'autres termes, il estime être injustement privé d'une place qu'il mérite, d'autant qu'il en a assumé toutes les charges tant qu'elle présentait certaines difficultés. Or, celles-ci aplanies, il ne comprend pas la nomination d'un nouveau titulaire. Il manifeste donc son désaccord -quoique de manière très diplomatique- et sollicite du roi un poste permanent..

En effet, il veut « donner de nouvelles preuves de son zèle et de son dévouement à Sa Personne Sacrée ». Pour faire valoir sa prétention, il allègue et « se glorifie d'avoir été un des premiers fonctionnaires du département de la Meurthe qui ont présenté l'hommage de leur

[1131] Secrétaire général du département de la Meurthe, nommé préfet de la Meurthe par intérim par le ministre de l''ntérieur.
[1132] A.N. ; F/ 1 b I / 157 / 28 (Colin).
[1133] AN. F/1 b I / 161 / 14
[1134] Une fois encore il se justifie par la contrainte.
[1135] Nous apprenons donc incidemment que l'Empereur a nommé un autre sous-préfet définitif de Nancy malgré les demandes de Colin.

respect à Son Altesse Royale, Monsieur, lorsque la ville de Nancy a eu le bonheur de posséder ce Prince chéri, au mois de mars 1814 [et] d'avoir rempli des fonctions pénibles dans des circonstances bien difficiles et où il y avait du danger à montrer de l'attachement à ses souverains légitimes »[1136].

A la suite de sa requête présentée en janvier 1816, Colin joint une série de recommandations. Il nous faut, à la vérité, préciser que nous ignorons tout des véritables sentiments qui animent Colin. Si nous avons bien compris qu'il désire ardemment une place au sein de l'administration active, nous ignorons cependant ce qu'il faut réellement penser de ses agissements de 1814-1815. A quel moment est-il sincère ? Joue-t-il d'une certaine manière, la comédie auprès de l'Empereur afin de servir ses convictions royalistes ? Ses demandes de postes n'ont-elles que ce but ou se forge-t-il cette légende a posteriori afin de ne pas rester sans emploi ? S'il est vrai qu'il serait tout de même tentant de le qualifier d'arriviste, il faut cependant bien reconnaître que ses motivations nous semblent difficiles à cerner. Nous notons, toutefois, que les témoignages en sa faveur envoyés au roi le décrivent comme un homme honnête et accréditent sa relation des événements[1137]. Il obtient finalement gain de cause puisqu'en 1817, il est nommé chef de bureau d'administration à la préfecture de la Meurthe, place qu'il occupe jusqu'après les journées de Juillet. Ce n'est certes pas la place qu'il désirait mais du moins est-il pourvu de nouvelles fonctions et, de plus, sa réputation est intacte voire excellente[1138].

La situation de Frédéric Colin est donc celle-ci au moment, où, en 1830, Merville propose de le nommer secrétaire général de la Meurthe en remplacement de Hatte de Chevilly.

2) Le remplacement de Hatte de Chevilly.

Hatte de Chevilly, conseiller de préfecture de la Meurthe en 1818, devenu secrétaire général en 1823, est, sept années plus tard, contraint de quitter ses fonctions.

En effet, le nouveau gouvernement le juge, semble-t-il, un peu trop dévot. Si le préfet le considère sous certains aspects « digne d'intérêt » (notamment parce qu'il est « probe et dévoué »), en revanche cela ne suffit pas à lui faire pardonner son engouement pour « toutes

---

[1136] A.N., F/ 1 b I / 157 / 28, Lettre de Colin au ministre de l'Intérieur le 4 janvier 1816.

[1137] Ainsi, le 9 janvier 1816, le marquis de Beauffort écrit-il : « Je dois à la vérité et à la justice à déclarer tout ce que je sais pertinemment de la conduite et des sentiments de Monsieur Colin, l'amour et la justice, un grand désintéressement, une probité scrupuleuse sont les caractères distinctifs de son administration. L'espoir de faire le bien a pu l'égarer en le determinant à servir pendant le règne passager de l'usurpateur et en cela il a cédé aux sollicitations des gens les plus estimables et les plus dévoués au Roi ; la preuve la plus sensible de ses sentiments réels est le courage avec lequel il a résisté à signer l'acte additionnel aux Constitutions de l'Empire. Ce trait seul le rendrait digne des bontés du Roi : qu'il servira avec autant de dévouement que de fidélité et il a en sa faveur l'avantage de connaissances administratives qu'il possède à un degré assez rare, dans tous les temps et dans la place qu'il a occupé, il a montré dans des circonstances difficiles autant de caractère que de justice ». Ce témoignage est corroboré par celui du Comte de Mitry, le Comte de Ludre et par le Général commandant de la 13° division militaire, Comte de Mahony. A.N., F/ 1 b I / 157 / 28 (Colin).

[1138] Dans tous les documents d'archives (notices de renseignements…) retrouvés, il ne lui est fait que des louages notamment sur son caractère loyal et probe ! Ainsi, par exemple, peut-on lire sur une notice de renseignements non datée mais datant de la période où il exerce les fonctions de secrétaire général, que « la désiture de son caractère, la constance de ses opinions constitutionnelles à toutes les époques (…) lui ont acquis l'estime et la confiance générale ». Il semble, par ailleurs que ce soit le conseiller de préfecture Payot de Beaumont qui ai complétée cette demande de renseignements, sûrement vers 1830-1832 et à la demande du préfet.

les congrégations », dans lesquelles, ajoute le préfet, « il s'est jetté (…) de très bonne foi »[1139].

Colin est nommé nouveau secrétaire général suivant les souhaits du préfet Merville lui-même. Celui-ci avait d'ailleurs expliqué au ministre de l'Intérieur qu'il s'agit là « bien certainement [de] l'un des chefs de bureau d'administration supérieure les plus instruits et les plus distingués, d'ailleurs très dévoué ». Le préfet de la Meurthe rend compte le 6 septembre 1830[1140] au ministre de l'Intérieur de l'installation de Colin aux fonctions de secrétaire général. On peut, par ailleurs, y lire que «cette installation a eu lieu en présence du Conseil de préfecture »[1141], ce qui nous éclaire donc sur l'une des activités non contentieuses de ce conseil.

B) Le remplacement de Gabriel D'Armont.

A son arrivée, Merville procède au remplacement provisoire de Gabriel d'Armont mais ne manque pas, dans sa correspondance du 16 août 1830, de demander son remplacement définitif par Joseph Tardieu.

Le préfet annonce, par une lettre du 16 août 1830, au ministre de l'Intérieur qu'il a procédé au remplacement provisoire de Gabriel d'Armont, conseiller de préfecture du département de la Meurthe. Le motif invoqué est le fanatisme de ce conseiller, « sous le rapport politique comme sous le rapport religieux ». En outre, le préfet précise que l'intéressé a demandé à reprendre ses fonctions, ce qu'il lui a catégoriquement refusé.

Outre que d'Armont est un esprit trop épris de spiritualité, Merville reprochait au conseiller son manque d'adhésion au nouveau régime orléaniste. Aussi, le préfet propose-t-il au ministre de confirmer le remplacement de Gabriel d'Armont par Tardieu, un homme dont l'enthousiasme pour le nouveau régime de Juillet s'allie à une certaine propagande en sa faveur. Ainsi, écrit-il au préfet : « *Mon rapport du 5 vous a déjà rendu compte que j'avais pourvu provisoirement au remplacement, indispensable de M. d'Armont en nommant M. Joseph Esprit Tardieu. Je répéterai que ce jeune homme est rempli de moyens et de dévouement. M. Tardieu est un de ceux, qui, dans ce département, est inspiré avec le plus de constance, d'énergie et de devoir à animer l'esprit public, à préparer les habitants à la résistance légale et à opposer des obstacles aux écarts, à l'influence de l'évêque et de la partie de son clergé qui suivrait aveuglément ses impulsions. Je vous propose donc, encore, Monsieur le Ministre, de le présenter au choix de Sa Majesté* »[1142].

Joseph Esprit Tardieu[1143] est, en effet, nommé conseiller de préfecture le 11 septembre 1830.

[1139] A.N. ; F/ 1 b I / 157 / 28 (Colin).
[1140] A.N. ; F/ 1 b I / 157 / 28 (Colin)
[1141] Ici le Conseil de préfecture assiste à l'installation du secrétaire général. Pour savoir s'il s'agit là d'une attribution habituelle non contentieuse du Conseil de préfecture, il faut se réferer à notre troisième partie.
[1142] A.N. ; F/ 1 b I / 157 / 28 ; Nancy, le 16 août 1830.
[1143] A ne pas confondre avec Nicolas, André, Esprit TARDIEU, né à Nancy le 5 juin 1790 et mort dans cette même ville, le 27 juillet 1843. Ce Tardieu là est député de la Meurthe.

C) Le conseiller Gondrecourt, ennemi du mouvement national ?

1) Gondrecourt, suspecté d'infidélité à la Monarchie de Juillet.

Dans sa reprise en main de la préfecture du département de la Meurthe, le préfet Merville laisse la question du remplacement de Gondrecourt à la libre appréciation du ministre mais non sans lui avoir, auparavant, instiller de sérieux doutes quant à la valeur de ce conseiller de préfecture. Ainsi dit-il de ce personnage : « M. le Comte de Gondrecourt montre de l'exactitude ; je ne puis à son égard parler de dévouement positif ; bonhomme il ne fera rien soit comme fonctionnaire, soit comme particulier pour contrarier le mouvement national, du moins j'en ai la persuasion »[1144].

Vallet de Merville suggère donc que, dans le cas où le ministre se déciderait à remplacer ce fonctionnaire, il choisisse Payot de Beaumont, un candidat dont il ne manque pas de lui vanter les mérites.

2) Son remplacement par un ancien maire de Nancy : Payot de Beaumont.

a) Un homme « dévoué [aux] libertés »[1145] de 1830.

Au moment de sa nomination au Conseil de préfecture de la Meurthe, en septembre 1830, Payot de Beaumont est adjoint provisoire du maire provisoire de Nancy. En une autre période troublée (en 1814 et 1815), il a été maire de cette même ville. Ce n'est pas un simple administrateur actif car il est également licencié en droit, ce qui atteste de certaines aptitudes à l'exercice de ses nouvelles fonctions. Mais plus que sa formation initiale, ce qui intéresse au premier chef, le préfet Merville, ce sont ses convictions politiques, favorables à la nouvelle monarchie orléaniste[1146].

Notons une fois encore qu'après la catégorie des chefs de bureau, les maires et adjoints au maire, notamment de Nancy, constituent souvent d'intéressantes recrues pour le Conseil de préfecture de la Meurthe. Ainsi, à titre d'exemple, peut-on se souvenir du cas de Lallemand, (maire de Nancy de 1791 à 1806 et même au-delà) mais aussi de celui de Gondrecourt (maire de Loumont), ou encore de Géhin (maire de Boucécourt)[1147].

[1144] A.N. ; F/ 1 b I / 157 / 28. Lettre du 16 août 1830 du préfet de la Meurthe au ministre de l'Intérieur.
[1145] A.N. ; F/ 1 b I / 157 / 28
[1146] A.N. ; F/ 1 b I / 157 / 28 " Nancy, le 16 août 1830 : « (…) M. Payot de Beaumont, (…) a été porté par le vœu de ses concitoyens aux fonctions d'adjoint provisoire du maire de Nancy.
M. Payot de Beaumont compte de longs services administratifs gratuits. Il a été successivement, sous le gouvernement impérial et postérieurement adjoint et maire de Nancy. Son dévouement à nos libertés *ne* peut être mis en doute, depuis 1827 il a concourru avec zèle, comme citoyen, à la surveillance du travail des listes électorales ; (…). Sous tous les rapports il serait digne de faire le choix de sa Majesté.
M. Payot de Beaumont a une fortune médiocre qui cependant suffit à son existence ; mais elle serait grandement améliorée par le modeste traitement de conseiller de préfecture, il est père de famille »
[1147] On peut également citer le cas de Fréderic Colin, évoqué ci-dessus.

b) 1838 : une appréciation plus nuancée.

Huit années après la nomination de Payot de Beaumont, le préfet de la Meurthe (Arnault), à l'occasion d'une lettre écrite au ministre, donne du conseiller de préfecture une image assez peu enthousiasmante. Ainsi écrit-il que « c'est un homme instruit et généralement estimé, mais dont les connaissances administratives sont très bornées et les idées politiques un peu vives. Il s'abstient de toute action en dehors de ses fonctions. L'examen des réclamations en matière de contributions directes lui est particulièrement dévolu »[1148].

Sous-§ 2. Le préfet Arnault (Lucien Emile)[1149], nommé le 22 janvier 1831, installé le 1er février 1831.

Le premier préfet de la Meurthe nommé par la Monarchie de Juillet n'est pas resté longtemps en fonction. Son successeur Arnault, par contre, va traverser tous les changements de ministères sans être inquiété. On pourrait presque dire qu'Arnault est le préfet de la Meurthe de cette période[1150].

Ainsi, du 13 mars 1831 au 16 mai 1832[1151], s'installe le gouvernement de Casimir Périer. Sa politique libérale s'accompagne d'une épuration administrative et judiciaire qui touche notamment les maires, les préfets, les sous-préfets et les procureurs[1152]. Cette effervescence ne concerne pas le préfet Arnault qui reste en poste tout au long de la Monarchie de Juillet, ne quittant ses fonctions qu'au cours du mois de juin 1848.

[1148] Renseignements confidentiels transmis le 23 août 1838 par le préfet de la Meurthe au ministre de l'Intérieur, secrétariat général, bureau du personnel administratif. A.N. ; F/ 1 b I / 170 /6.

[1149] Lucien Arnault : Nommé le 22 janvier 1831 par Louis-Philippe, Roi des Français « sur le rapport de notre ministre secretaire d'Etat à l'Intérieur », autrement dit : Montalivet. Il est chevalier de la Légion d'honneur et de l'ordre brésilien du Sud. Son domicile politique est à Paris. Né à Versailles, dans la Seine et Oise, il est marié sans enfant et a une fortune évaluée en revenus à 10000F. Il fut précédemment auditeur du Conseil d'Etat, sous-préfet de Lachatre, intendant, chargé de plusieurs missions en Autriche et en Saxe où il a fait partie du quartier général pendant deux campagnes. adjoint en 1814 au sénateur commissaire extraordinaire à Metz. Préfet de l'Ardeche, préfet de Saone et Loire.

[1150] Il va donc travailler sous la direction de plusieurs ministères, et par conséquent de plusieurs ministres de l'Intérieur.

[1151] ANTONETTI, *Louis-Philippe*, op. cit., p. 680-681 : 26 mars 1832 : « Le député du Haut Rhin, l'industriel Kechlin confie (…) : « Le mécontentement contre le gouvernement fait en Alsace des progrès effrayants (…). Le mot de république, prononcé à peine par quelques jeunes gens il y a un an, se propage à la ville et dans les campagnes ; on a la triste conviction que le gouvernement du roi n'est que transitoire. Je sais positivement qu'on prépare les départements à une prochaine organisation fédéraliste républicaine, qu'on forme dans ce but (…) des noyaux d'associations ; la chose est déjà organisée à Metz, Nancy, Strasbourg, Colmar ». (Nancy est alors un foyer d'Organisation fédéraliste républicaine
1832 : Thiers à l'Intérieur

[1152] Pour plus de précisions, le lecteur pourra se réferer aux ouvrages suivants : *Les épurations administratives, XIXème et Xxème siècles,* Genève, Librarie Droz, 1997 et notamment l'article de M. TULARD (Jean), « Les épurations administratives en France de 1800 à 1830 », p. 49- 61. Concernant les épurations judiciaires, on pourra se reférer à *L'épuration de la magistrature de la Révolution à la Libération : 150 ans d'histoire judiciaire,* Association française pour l'histoire de la justice, Paris, Loysel, 1994 ; et notamment MARTINAGE (Renée) « L'épuration sous les régimes monarchiques », p. 33-57.

Or, pendant cette période, une seule nouvelle nomination de conseiller a lieu au sein du Conseil de préfecture de la Meurthe : celle de Colin[1153], jusqu'alors secrétaire général, et dont la nomination pallie au départ de Tardieu. Ainsi, si aucun conseiller n'est, à proprement parler, chassé du Conseil de préfecture, Tardieu, pour sa part, après avoir publiquement manifester des sentiments opposés à ceux du gouvernement, se sent contraint d'offrir sa démission, laquelle est acceptée. La répression évoquée ci-dessus n'atteint donc pas les membres du Conseil de préfecture de la Meurthe, mais l'un d'eux s'en trouve être la victime plus ou moins volontaire.

A] La démission de Tardieu.

1) Une opinion politique dissidente, cause de La démission de Tardieu en 1832.

Au début du mois de juin 1832, le préfet de la Meurthe rend compte de la situation du Conseil de préfecture au ministre de l'Intérieur. Tandis qu'il considère « juste de (…) maintenir » Susleau et Villers à leurs postes, il opère une distinction entre ces deux conseillers et les deux autres de cette même formation.

En effet, selon lui, s'« il n'y a aucun fait à (…) reprocher » tant à Tardieu qu'à Payot de Beaumont, pour autant, il évoque la personnalité de ces conseillers dont il dit qu'ils « sont (…) estimés et recommandables pour leur qualités personnelles » mais également « connus pour être d'une opinion un peu vive »[1154].

Il aborde implicitement la question de leur éventuel déplacement, tout en prévenant le ministre que le moment ne semble pas encore propice car cela « *produirait un effet nuisible et agiterait les esprits »* [1155].

Or, en 1832, deux années seulement après sa nomination et quelques jours après cette lettre précitée, Joseph Tardieu présente sa démission du Conseil de préfecture de la Meurthe. Les raisons en sont simples : les opinions politiques de ce conseiller ne s'accordent plus avec celles du gouvernement en place.

Ainsi, Tardieu a, selon toute vraisemblance, adopté certaines prises de position politiques, le menant à critiquer de façon publique des décisions gouvernementales. En conséquence, il estime de son devoir de donner sa démission, laquelle est alors acceptée par le préfet Lucien Arnault. Voici les termes -peu véhéments, par ailleurs- dans lesquels s'exprime le préfet, dans son rapport au ministre en date du 21 juin 1832 :

« *M. Joseph Tardieu, homme fort estimable par ailleurs, est, comme son frère aîné, le député de Toul, fort sujet à se laisser égarer par des exagérations politiques. Les derniers événements de la capitale s'étant présentés à son esprit sous un faux jour, il s'est publiquement exprimé, sur les mesures prises par le ministère, en termes tellement violents, qu'il aura sans doute jugé lui-même, ne plus pouvoir lui appartenir par aucun lien. M. Tardieu, sans venir s'expliquer avec moi, m'a adressé sa démission ; mais, je dois ajouter*

[1153] En réalité il est nommé un peu en dehors des limites de ce découpage chronologique (exactement un mois après soit le 19 juin 1832) mais on le mentionne tout de même ici puisque ce qui importe c'est la démission de Tardieu, démission à laquelle cette nomination supplée.
[1154] A.N. ; F/1BI/173/21 ; 3 JUIN 1832 : le préfet au ministre,
[1155] A.N. ; F/1BI/173/21 ; 3 JUIN 1832 : le préfet au ministre,

que, dans le cas contraire, il m'eût été impossible de ne pas vous rendre compte de sentiments ainsi manifestés, par un fonctionnaire public, dans une aussi grave circonstance »[1156].

Une fois de plus, nous constatons que tant le recrutement de Tardieu (et donc de l'ensemble de ces conseillers) que son maintien en place sont conditionnés par un indéniable et inévitable facteur politique. Un conseiller de préfecture se doit d'avoir des opinions politiques conformes à celles professées par le régime qui le nomme.

Notons cependant que le préfet Arnault n'a pas -et ne garde pas- de griefs à l'encontre de Tardieu, car, à maintes reprises il présente cette divergence politique comme une simple bévue passagère. Ainsi, retraçant les faits, il parle en 1841 d'une « époque d'effervescence d'opinion »[1157], « où la vivacité de ses entraînements politiques détermina [Tardieu] à [lui] remettre sa démission » [1158]. Finalement, si l'on en croit Arnault, cet emportement n'est que le fruit des circonstances et par ailleurs, le préfet de Nancy assure en 1841, que, depuis ce temps, Tardieu a mûri et ne demande plus qu'à rentrer dans le rang.

2) 1841 : nouvelle demande de Tardieu pour être conseiller de préfecture.

Quelques neuf années après cette démission, au moment où Villiers décède, laissant ainsi une place vacante au sein du Conseil de préfecture de Nancy, Tardieu demande à être de nouveau nommé à cette place, étant semble-t-il effectivement rentré dans le rang, comme l'en atteste une lettre écrite pour lui par l'ambassadeur de France à Berlin, le comte de Bresson, au ministre de l'Intérieur. Nous sommes alors en 1841 :

« *Mon cher Comte,*

Il y a une place de conseiller de préfecture vacante à Nancy. M. Joseph Tardieu, frère de l'ancien député de la Meurthe, remplissait il y a neuf ans ces fonctions. ***A une époque d'effervescence d'opinion, il donna sa démission qui fut acceptée****.*

Depuis, toute cette famille très influente[1159] s'est fort calmée et ne demande qu'à se rallier. Je vous garantis qu'il est important pour le gouvernement du Roi de mettre à profit cette occasion[1160]. Quand viendront les élections, on s'en apercevra. Je vous donne M. Joseph Tardieu pour un excellent homme, dont le dévouement sera inébranlable et la reconnaissance profonde. Je voudrais pouvoir vous développer de vive voix toutes ces raisons; mais je pars après demain pour Berlin et je ne sais si votre porte me sera ouverte demain ; j'irai y frapper. Ajoutez, je vous en prie, foi à ce que je vous dis et accordez moi cette grâce que je vous demande avec instance et qui ne sera pas perdue »[1161].

Si on ne peut assurer que cette recommandation suffit, à elle seule, à emporter l'adhésion du ministre de l'Intérieur, du moins force est de constater que ce dernier (le comte Duchâtel) ne s'oppose pas à une éventuelle nouvelle nomination de ce personnage. Il sollicite d'ailleurs, dés le 1er juillet 1841, l'avis du préfet de la Meurthe quant à cette candidature[1162].

[1156] A. N. ; F/ 1 b I / 173 / 21. Classé confidentielle. Lettre du préfet de la Meurthe du 21 juin 1832 au ministre de l'Intérieur : (….)
[1157] Archives nationales: F/ 1 b I / 174 / 1: TARDIEU
[1158] Archives nationales: F/ 1 b I / 174 / 1.
[1159] souligné dans la lettre ! !
[1160] cela démontre le caractère politique de ces nominations.
[1161] Archives nationales: F/ 1 b I / 174 / 1: TARDIEU
[1162] Archives nationales: F/ 1 b I / 174 / 1, Paris 1er juillet 1841 : Lettre du ministère de l'Intérieur:

Cependant, la demande de renseignements du ministre (1er juillet 1841) et la présentation par le préfet de candidats susceptibles de remplacer Villers (29 juin), se sont croisés[1163] et ainsi l'acte de candidature de Tardieu n'a pas pu être pris en compte par Arnault[1164]. C'est le sens qu'il faut donner aux paroles du ministre lorsqu'il répond au comte de Bresson, le 7 août 1841, lui expliquant qu'il n'a pu présenter la candidature de Tardieu[1165].

Pour autant, le préfet de la Meurthe prend tout de même le temps de répondre à la demande de son supérieur et, comme nous l'avons dit ci-dessus, Arnault n'a pas conservé de rancœur à l'encontre de cet ancien collaborateur. Il répond donc au ministre de l'Intérieur dans un sens assez favorable au candidat et en usant d'arguments semblables à ceux du Comte de Bresson[1166].

Comme Tardieu a déjà assumé de telles fonctions au sein de ce même Conseil de préfecture nancéien, nous pouvions raisonnablement en déduire que ses compétences ne seraient pas contestées, mais que, par contre, ses incartades politiques ne lui seraient peut-être pas pardonnées. En réalité, il n'en fut rien : le préfet ne s'est pas opposé à ce candidat dont il jugeait pourtant les connaissances administratives passables[1167], l'estimant capable de venir à bout des problèmes qui se présenteraient à lui. Quoiqu'il en fut, sachant peut-être que la liste du préfet avait déjà été confectionnée, Tardieu se désista volontairement -mais temporairement- au profit d'un dénommé Blaise[1168].

« Monsieur le préfet, M. Joseph Tardieu demande à être nommé membre du Conseil de préfecture de la Meurthe en remplacement de M. Devillers, décédé. Veuillez, je vous prie, me transmettre des renseignements sur ce candidat, et me faire connaître s'il vous paraît réunir toutes les conditions nécessaires pour remplir d'une manière utile les fonctions qu'il sollicite »

[1163] « Cette lettre répond à la vôtre du 1er juillet qui s'est croisée avec le rapport que j'ai eu l'honneur de vous faire le 29 juin sur la candidature que provoque le décès de M. de Villers.
Je suis avec respect, M. le ministre, Votre très humble et très obéissant serviteur ». A. N., F/ 1 b I / 174 / 1.

[1164] et le ministre n'a donc pas jugé nécessaire de rajouter ce nom de son propre chef, comme on l'a déjà vu.

[1165] Paris, 7 août 1841: lettre du ministre de l'Intérieur.
« M. le comte Bresson, ambassadeur à Berlin.
Monsieur le comte, vous m'avez exprimé le désir que M. Joseph Tardieu pour être nommé membre du Conseil de préfecture de la Meurthe en remplacement de M. Devillers décédé.
J'aurais été heureux M. le comte de pouvoir seconder l'intérêt que vous portez à M. Joseph Tardieu, mais les circonstances ne m'ont pas permis de le proposer pour la fonction que vous sollicitez en sa faveur et je vous prie de croire en tout le regret que j'en éprouve ». Archives nationales: F/ 1 b I / 174 / 1: TARDIEU

[1166] Ainsi si l'ambassadeur évoquait l'importance de la famille de Tardieu, le préfet pour sa part évoque la parenté de ce dernier avec d'anciens ou d'actuels députés. Arnault explique également que cet emportement était dû aux circonstances de l'époque et que Tardieu est désormais un homme assagi (implicitement le Conseil de préfecture de la Meurthe ne sera donc plus le théatre de ces débordements). Le troisième argument semble être celui d'une nécessaire réconciliation (il parle de « fusion ») :
« Monsieur le Ministre,
M. Joseph Tardieu, frère de l'ancien député de ce nom et beau-frère de M. Marchal député actuel, fut nommé conseiller de préfecture en 1830 et garda cette place jusqu'en 1832 époque où la vivacité de ses entrainements politiques le determina à me remettre sa démission. Mûri par l'age, éclairé par l'expérience, M. Tardieu qui est un homme d'honneur et de bonne foi s'est singulièrement modifié, et sa rentrée au Conseil de préfecture peut paraître conforme à de sages principes de fusion ». A.N.: F/ 1 b I / 174 / 1.

[1167] « M. Tardieu n'a pas une grande expérience d'administration mais c'est un homme instruit, capable et qui ne peut manquer de se mettre promptement en état de remplir utilement la fonction de conseiller de préfecture ». A.N.: F/ 1 b I / 174 / 1.

[1168] Les documents des archives ne nous renseignent d'ailleurs aucunement sur les motivations de ce désistement. Lettre d'Arnault au ministre de l'Intérieur : « Monsieur le Ministre, M. Tardieu (…) lui-même en venant me faire part des démarches faites auprès de vous dans ce but par ses amis, m'a déclaré qu'il se désistait

Notons encore que l'ambassadeur de Berlin renouvellera[1169] sa recommandation auprès d'autres personnes, en mesure d'influer sur la nomination éventuelle de Tardieu.

B] 1832 : le remplacement de Tardieu par Colin, ancien secrétaire général de la Meurthe.

François Frédéric Colin est chef de bureau quand, en 1830, la Monarchie de Juillet le nomme secrétaire général de la Meurthe.

Deux années plus tard, lorsque Tardieu donne sa démission du Conseil de préfecture de ce même département, une place se trouve vacante : il faut donc songer à la pourvoir.

Sur ces entrefaites, s'annonce la suppression du poste de secrétaire général. Pressentant l'officialisation de cette mesure, le secrétaire général alors en titre -François Colin- multiplie les démarches afin d'obtenir un autre emploi, tel que celui de conseiller de préfecture[1170]. Et effectivement, le 1er mai 1832, une ordonnance supprime le poste de secrétaire général. Or, il semble que c'est à ce moment là que le nom de Colin a été pressenti pour remplacer Tardieu car, dés le 8 mai, le préfet de la Meurthe confie les fonctions[1171] de secrétaire général « immédiatement et provisoirement (…) à M. de Susleau de Malroy, doyen du Conseil de préfecture »[1172] sans même songer à les restituer à leur ancien titulaire : Colin.

---

de toute candidature en présence de celle de M. Blaise, se réservant d'entrer en concurrence lors de la vacance la plus prochaine ». A.N.: F/ 1 b I / 174 / 1.

[1169] signé Bresson Pour M. Pasty, Conseil d'Etat, directeur

« Forcé de partir demain pour Berlin, je ne sais si je pourrai avoir l'honneur de me représenter chez M. Pasty. J'étais venu pour prendre congé de lui, le remercier du secours accordé à la fille aveugle Monceau, et le prier de s'intéresser à la demande de place de conseiller de préfecture à Nancy en faveur de M. Joseph Tardieu, qui est frère de l'ancien député et qui remplissait ces fonctions en 1830, 1831 et 1832. Bresson"

[1170] A.N. F/ 1 b I / 157 / 28 : Colin. Il semble que ce soit Payot de Beaumont, conseiller de préfecture qui fournit ici quelques renseignements sur Colin, alors secrétaire général de la Meurthe.

Après avoir écrit qu'il « ne sait rien sur M. Colin », il écrit : « (…) Il compte prés de 40 ans de services. La désiture de son caractère, la constance de ses opinions constitutionnelles à toutes les époques et son savoir en jurisprudence administrative lui ont acquis l'estime et la confiance générale.

Si les secrétaires généraux sont supprimés, M. Colin désirerait obtenir une place de conseiller de préfecture, elle ferait une juste récompense de ses longs travaux, un moyen d'utiliser ses connaissances en législation administrative et de l'indemniser en partie de la perte dont il semble menacé. La fortune de M. Colin s'élève, en revenus, à 3000 F et ses enfants étant établis il se trouve pouvoir suffire soit aux convenances de sa position actuelle, soit à celles de la place qu'il espère en cas de suppression des secrétaires généraux »

Nous avons déjà rencontré Cette notion de « juste récompense ». La notion d'indemnisation va dans le même sens que l'idée de récompense et est également une notion que nousavons déjà rencontré.

La différence faite par l'auteur entre les convenances de sa position et celles de sa place n'est pas des plus limpides, mais, en tout cas, cette remarque prouve bien que l'on attendait de ces fonctionnaires (les secrétaires généraux en tout cas) qu'ils jouissent d'une certaine fortune afin de bien paraître en société !

[1171] La place de secrétaire général n'est pas rétablie mais ce sont les anciennes attributions du secrétaire général qui sont dévolues à un fonctionnaire déjà en place : ici le doyen du Conseil de préfecture Susleau, qui cumule donc ces deux attributions. Mais l'ancien titulaire du poste, lui, doit être affecté à un autre emploi. C'est pourquoi, dés l'annonce de la suppression du poste de secrétaire général, le conseiller de préfecture Susleau est nommé provisoirement pour assumer ses fonctions, tandis que Colin réintègre son ancien emploi.

[1172] En fait il nomme Susleau secrétaire général provisoire en même temps que les fonctions de Colin prennent fin : Le 12 mai 1832, le préfet écrit au ministre de l'Intérieur : *« Conformément aux instructions contenues dans votre circulaire du 3 mai et à l'ordonnance royale du 1er qui s'y trouvait jointe, M. le secrétaire général de la Meurthe a céssé le 8 ses fonctions que j'ai immédiatement et provisoirement confiées à M. de Susleau de Malroy, doyen du Conseil de préfecture. J'ai l'honneur de vous le proposer pour être définitivement investi de ces nouvelles attributions ».*

L'ancien secrétaire général qui n'a pas encore été effectivement nommé conseiller de préfecture, réintègre alors aussitôt ses anciennes fonctions de chef de bureau[1173]. Arnault estime en fait mal à propos de le nommer de suite conseiller de préfecture mais pense que cette place lui appartient « de droit »[1174] et qu'elle lui sera donc attribuée à l'occasion d'une prochaine vacance[1175].

Toujours est-il que le 8 juin, le préfet demande au ministre de l'Intérieur de confirmer Susleau (qui est, déjà, de surcroît, doyen du Conseil de préfecture) dans son nouveau rôle de secrétaire général[1176], tandis que Colin, pour sa part, n'a toujours pas obtenu satisfaction. C'est seulement le 19 juin 1832 (donc un mois et demi après la suppression de la place de secrétaire général), que Colin succède officiellement à Tardieu au sein du Conseil de préfecture de la Meurthe.

Le préfet émet alors une réflexion qui nous est désormais familière. Il estime en effet, que la nomination de Colin constitue une sorte d'indemnisation, un dédommagement pour la situation dans laquelle il se trouve[1177] et pour la place qu'il vient de perdre. Par ailleurs, il se charge de rassurer le préfet sur ce candidat -unique mais tout désigné- qu'il juge être un « homme fort instruit, très estimé et dévoué au gouvernement du Roi tout en l'indemnisant par cette nomination de la place qu'il vient de perdre, on aura fait un très bon choix » [1178].

Cela pose la question de la raison pour laquelle le préfet et/ou le ministre ne voula(ient) pas que Colin continuent à exercer ses fonctions de secrétaire général : pourquoi ne les aurait-il pas cumulées avec celles de chef de bureau ?

[1173] A.N. ; F/1Bi/173/21.

[1174] 3 JUIN 1832 : Le préfet au ministre :

« Monsieur le ministre,

Le Conseil de préfecture se compose à Nancy de M.M. de Susleau et de Villers, qui en font partie depuis longtemps, et il me paraît juste de les y maintenir. M.M. Payot de Beaumont et Joseph Tardieu n'y siègent que depuis les évenements de Juillet. M. de Beaumont a été longtemps adjoint à la mairie sous l'Empire ; M. Joseph Tardieu est le frère du député de ce nom ex-maire de Nancy. Ces deux membres du Conseil sont connus pour être d'une opinion un peu vive, mais il n'y a aucun fait à leur reprocher et ce sont deux hommes estimés et recommandables pour leurs qualités personnelles. Leur déplacement, rapproché du maintien de M.M. de Susleau et de Villers, anciens conseillers, produirait un effet nuisible et (agiterait ?) les esprits ; c'est ce qui m'a empeché et m'empêche encore de vous propose de faire entrer de suite M. Colin, ex secrétaire général, au Conseil de préfecture. Dans les intérets de la chose publique et dans les siens, il vaut mieux attendre qu'une vacance se présente naturellement.

J'ai donc réintégré M. Colin dans la place de chef de bureau qu'il occupait antérieurement à sa nomination aux fonctions de secrétaire général, et je l'y maintiendrai jusqu'à ce qu'il soit possible de le faire entrer au Conseil de préfecture où sa place me semble marquée de droit.

D'après ces considérations, je pense que l'arrangement le plus utile est celui que j'ai déjà eu l'honneur de vous soumettre en vous proposant de confier à M. de Susleau, doyen du Conseil de préfecture, les fonctions accessoires de secrétaire général.

Cette lettre répond à la votre du 22 mai sur cet objet… ». A.N. ; F/1BI/173/21.

[1175] Archives Nationales ; F/ 1 b I / 173 / 21. Lettre du 3 juin 1832 du préfet de la Meurthe au ministre de l'Intérieur : Le préfet y explique que Payot et Tardieu « sont connus pour être d'une opinion un peu vive, mais il n'y a aucun fait à leur reprocher » et que si on les déplaçait cela « produirait un effet nuisible et aiguiserait les (esprits ?) » : il en conclut qu'il vaut mieux attendre une vacance naturelle au sein du Conseil de préfecture de Nancy pour que Colin y entre, plutôt que de provoquer cette vacance en déplaçant un de ces deux personnages.

[1176] A. N. ; F/ 1 b I / 173 / 21. Lettre du préfet de la Meurthe au ministre de l'Intérieur en date du 12 mai 1832.

Ainsi, à compter d'un arrêté ministériel du 8 juin 1832, Susleau cumule officiellement les fonctions de secrétaire général et de conseiller de préfecture. Il sera nommé une 3° fois en août 1848.

[1177] Notons qu'en passant de secrétaire général (3200 francs) à son ancienne situation de chef de bureau : cela ressemble plus à une mesure de rétorsion qu'à une promotion. Pour autant, on ne trouve aucun grief formulé à son encontre par Arnault ni même par le ministre !

[1178] La date est illisible. A.N., F/ 1 b I / 157 / 28 : Colin.

Cependant, avant même que Colin ne soit installé dans ses nouvelles attributions de conseiller, le ministre s'interroge sur l'opportunité des choix qui ont été faits. Ainsi, le 21 juin, le préfet Arnault tente-t-il de convaincre Thiers de maintenir leurs décisions en l'état. En effet, selon lui, non seulement Susleau ne comprendrait pas de perdre cette nouvelle affectation (pourquoi alors Colin le devrait-il ?), mais il démontre au ministre qu'aucun de ces fonctionnaires n'est perdant, pas même Colin qui, en cumulant ses nouvelles fonctions (conseiller de préfecture et chef de division) ne subit pas de perte de rémunération, comparativement à ce qu'il gagnait en tant que secrétaire général[1179].

Ainsi, si un conseiller de préfecture gagne 1200 francs de traitement, alors qu'un chef de division en gagne 2000, il faut bien remarquer qu'un secrétaire général gagne dans le même temps, 3200 francs. On peut dès lors s'interroger sur l'argumentaire du préfet : si Colin ne perd pas de traitement mais doit désormais cumuler deux fonctions pour parvenir au même traitement, Susleau, pour sa part, va cumuler la fonction de conseiller de préfecture (1200 francs : un doyen gagne-t-il plus ? ?) avec celle de secrétaire général (3200 francs), ce qui lui confère désormais une rémunération globale de 5400 francs. On comprend ainsi pourquoi Susleau ne serait pas très heureux que cette situation ne perdure pas.

La correspondance entre les deux hommes se poursuit encore jusqu'au 5 juillet. Le préfet de la Meurthe n'a toujours pas changé de position et estime que c'est au ministre, au vu de tous les éclaircissements qu'il lui a fourni de décider « s'il y a lieu de revenir sur [l']arrêté » ministériel du 8 juin qui a confirmé Susleau en tant que secrétaire général. Dans cette ultime lettre, Arnault estime que la nomination de Susleau à ces fonctions est intervenue avant la vacance au Conseil de préfecture et il en conclut que « M. Colin savait que les fonctions de secrétaire général n'étaient plus disponibles ». Colin se serait-il plaint de ce qui, finalement, apparaît -au lecteur- plus comme une spoliation, ou à un changement de secrétaire général opéré au hasard d'une ordonnance providentielle ?

Toujours est-il que le préfet, las de cette situation sans issue, fait part de son embarras au ministre et l'assure de son soutien quelque soit sa décision[1180].

En tout état de cause, aucun document des archives n'atteste d'une quelconque protestation de Frédéric Colin. N'aurait-elle cependant pas été pleinement légitime ?

Un choix judicieux. Le préfet Arnault ne va pas regretter ce choix. Pour preuve, il écrit, six ans après cette nomination, à l'occasion de la rédaction d'une fiche de renseignements

---

[1179] A. N. ; F/ 1 b I / 173 / 21. Classé confidentielle. Lettre du préfet de la Meurthe du 21 juin 1832 au ministre de l'Intérieur afin que « les fonctions de secrétaire général continuent à être exercées par M. de Susleau, auquel il les a depuis longtemps déléguées »
« En vous présentant M. Colin pour la place de conseiller de préfecture, vacante par la démission de M. Joseph Tardieu, je n'ai pas cru devoir vous proposer de lui confier les fonctions de secrétaire général, parce que leur délégation à M. de Susleau m'a paru un fait accompli, sur lequel il serait difficile de revenir, sans causer à cet ancien fonctionnaire un très vif déplaisir. J'ajouterai que M. Colin, comme chef de division, place qui n'est pas incompatible avec celle de conseiller de préfecture, touche un traitement de 2000 francs[1179] ; en qualité de conseiller, il percevrait 1200 francs; total, 3200 F ; somme égale aux appointements de secrétaire général dont il jouissait précédemment ».

[1180] « M. le Ministre, cette affaire devenue très délicate, ne peut plus être décidée que de très haut, je vous prie de regarder ma proposition comme faite en faveur de celui des deux candidats qui obtiendra votre préférence ». A. N. ; F/ 1 b I / 173 / 21. Lettre du préfet de la Meurthe au ministre de l'Intérieur, en date du 5 juillet 1832.

confidentiels sur Frédéric Colin, que ce dernier « est un homme qui possède comme jurisconsulte administratif beaucoup de connaissances [et que], nommé sur [sa] présentation en juin 1832, il est devenu l'âme du Conseil de préfecture où les affaires difficiles surtout en matière administrative lui sont attribuées.

(…) M. Colin a (…) conquis l'estime générale par sa droiture et il exerce sur la masse intermédiaire celle en qui réside l'action électorale, une assez grande influence. C'est un homme administrativement et politiquement très utile »[1181].

Colin, chevalier de la Légion d'honneur. En 1834, le préfet de la Meurthe sollicite du ministre de l'Intérieur l'attribution de la Légion d'honneur à Frédéric Colin, « le doyen des administrateurs du département de la Meurthe » qui compte à son actif de longues années de services depuis 1792, lesquels services se « composent » de « fonctions municipales gratuites ou des places administratives peu rétribuées ». En tant que conseiller de préfecture, Colin jouit d'« une grande influence ». Cette distinction ajouterait encore à la considération dont il jouit : son influence sur les administrés s'en trouverait accrue. C'est d'ailleurs ce dernier argument que le préfet reprend et développe dans ses diverses lettres au ministre[1182].

Le ministre répond au préfet dans une lettre du 20 mars 1834. Il l'engage à patienter jusqu'à une prochaine promotion, époque à laquelle il examinera alors la candidature de Frédéric Colin[1183].

Pour appuyer la démarche du préfet, trois députés de la Meurthe parmi lesquels « MM. de la Coste Chevaudière et de l'Espée » recommandent également et à plusieurs reprises, Colin au ministre de l'Intérieur[1184].

Les ministères suivants ne se manifestent pas par une particulière envie d'épurer la fonction publique de ses éléments les plus subversifs. Ainsi en va-t-il jusqu'au mois d'octobre 1837.

[1181] A. N., F/ 1 b I / 157 / 28. Renseignements confidentiels transmis le 23 août 1838 par le Préfet de la Meurthe.

[1182] « Après les événements de Juillet 1830, M. Colin, d'après le vœu du Département, fut nommé secrétaire général de la préfecture et je l'ai trouvé dans cette position lorsqu'au mois de février 1831, je fus installé dans mes fonctions de Préfet de la Meurthe. Ses lumières, son intégrité, son amour de l'ordre, n'ont pas céssé de répondre, depuis cette époque, à tout ce que l'opinion du pays me promettait de son loyal et actif concours.
Son influence, qui, fort étendue dans le pays, a été, peut être encore de la plus grande efficacité, d'accroître de toute la considération qui résulterait d'une haute marque de distinction. C'est donc dans un double but de justice personnelle et de bien public que je vous propose de lui faire obtenir, Monsieur le Ministre, la décoration de la Légion d'honneur.
Conditions de temps, utilités de services, suffrages de l'opinion, tous se réunis pour appuyer, à cet égard, les titres de M. Colin, et, en récompensant ainsi ses longs travaux et le dévouement éprouvé de ce vieil administrateur, le gouvernement ferait un acte non moins agréable au pays que profitable à de très grands intérêts ». A. N., F/ 1 b I / 157 / 28, Le préfet de la Meurthe au ministre de l'Intérieur, le 16 mars 1834.

[1183] A.N. ; F/ 1 b I / 157 / 28, Colin.

[1184] A.N. ; F/ 1 b I / 157 / 28 : Colin. On se souvient peut-être que nous avons évoqué ci-dessus une requête similaire du conseiller Villers (1838) et de la même réponse de patience qui lui avait alors été retournée. A la différence cependant de Villers, Colin obtiend effectivement la Légion d'honneur quelques temps après sa demande.

§2. 1836-1846 : PERIODE DE PAIX ET DE CONSERVATISME POLITIQUE. LE PARTI DE LA RESISTANCE EST AU POUVOIR.

Le mois d'octobre 1837 voit, avec l'installation d'un nouveau ministère Molé, une vague de « destitutions de fonctionnaires soupçonnés de sympathie pour des opposants »[1185]. Cependant, ce ministère démissionne en février 1839, sans que le Conseil de préfecture de la Meurthe n'ait eu à souffrire de ses travaux.

Si les épurations ne s'arrêtent pas là, elles n'atteignent toujours pas le Conseil de préfecture de la Meurthe ni son préfet. Ainsi, au cours de l'année 1840, s'installe (pour huit mois) un ministère Thiers avec Rémusat à l'Intérieur. Ce ministère décide, afin de satisfaire la gauche dynastique, de muter treize préfets. Arnault, qui n'en fait pas partie, conserve son poste à Nancy.

François Colin est, nous l'avons vu ci-dessus, nommé au Conseil de préfecture de la Meurthe, le 19 juin 1832. Or, de cette date jusqu'au 19 juin 1839, soit, pendant exactement sept ans, jour pour jour, aucune nouvelle nomination n'intervient au sein du Conseil de préfecture nancéien. La Monarchie de Juillet ne les a donc pas beaucoup tourmentés.

En 1832, le Conseil de préfecture comptait parmi ses membres : Susleau de Malroy (alors doyen dudit conseil et secrétaire général), Villers, Payot de Beaumont et Colin, lesquels ont respectivement été nommés en 1815, 1820, 1830 et 1832.

Or, si c'est bien Susleau qui comptabilise à lui seul plus de dix-sept années de services (il faut se rappeler qu'en 1815, il est nommé pour la seconde fois[1186]), ce n'est cependant pas lui qui quitte ses fonctions. C'est tout d'abord Payot de Beaumont, âgé de 66 ans, qui donne sa démission en mai 1839, trop malade pour pouvoir poursuivre sa tâche dans de bonnes conditions. Puis, en 1840, c'est au tour de Colin de renoncer à sa fonction, lui aussi atteint d'une maladie grave. Quant à Villiez, il décède en 1841.

Aprés une accalmie de sept ans, ce sont donc trois conseillers qu'il va falloir remplacer en l'espace de seulement deux années. Et cela, sans compter que certains remplaçants ne restent pas longtemps en poste à Nancy (Lepère).

Ces trois départs reposent, dans toute son acuité, la question d'un nécessaire rajeunissement du Conseil de préfecture de la Meurthe. De fait, à l'exception de Payot qui n'a que 66 ans mais est malade, Colin a, pour sa part, 73 ans lorsqu'il offre se démission et Villiez décède à l'âge de 71 ans. Peut-être aurait-il mieux valu commencer à renouveler le personnel de ce Conseil plus tôt.

Si Susleau[1187], comme nous l'avons déjà dit, est un avocat de formation et Payot de Beaumont, licencié en droit, Colin comme Villiers n'ont, pour leur part, pas reçu un tel enseignement. Ce sont toutefois des administrateurs actifs. Colin a occupé les fonctions de maire, commissaire du gouvernement, président de district, sous-préfet provisoire, chef de bureau à la préfecture, secrétaire général. Villiers ne peut justifier que d'une expérience de

[1185] JARDIN-TUDESQ, *La France des notables*, T.1, p. 153.
[1186] réintégré ?
[1187] Il n'est certes pas le plus jeune non plus car, né en 1769, il a tout de même, en 1839, 70 ans !

sous-chef de préfecture avant de devenir conseiller. Il a également à son actif, une carrière militaire avant 1787.

A) La démission de Payot de Beaumont : une démission due à la maladie.

Après huit années passées au Conseil de préfecture de la Meurthe, Payot de Beaumont présente sa démission au préfet, le 15 mai 1839, le suppliant de lui trouver un remplaçant au plus vite, ce qui laisse à penser que ce n'est qu'à cette condition et à ce moment là qu'il sera libéré de ses fonctions[1188]. Il a alors 66 ans et souffre d'un « délabrement de [sa] santé », caractérisé par un « état de langueur » qui l'empêche de travailler correctement.

B) La nomination d'un ancien sous-préfet, décoré de la Légion d'honneur à l'âge de 21 ans : Charles Lepère.

1) L'unique candidat présenté par le préfet Arnault.

- Un ancien sous-préfet.

C'est le candidat (unique semble-t-il encore une fois) que présente le préfet au ministre de l'Intérieur dans une lettre qu'il lui expédie le 3 juin 1839. Voici comment il lui décrit cet homme qui fut nommé sous-préfet sept fois consécutives : « fils d'un ancien et recommandable sous-préfet de Sarrebourg, M. Lepère a dés sa prime jeunesse participé aux travaux de l'administration. Lors de l'invasion de 1813 son père tout mort du typhus contracté dans les hôpitaux il lui succéda quoique à peine âgé de 21 ans, il reçut la décoration de la Légion d'honneur. Depuis lors jusqu'en octobre 1830 M. Lepère exerça les fonctions de sous-préfet et dans cette honorable position il concilia l'estime de ses supérieurs et l'affection de ses administrés ».

Un peu plus loin, dans un passage raturé, on peut lire que Lepère « jouit d'une fortune considérable ». Il nous faut donc étudier cette question, qui repose la question de la notabilité des conseillers de préfecture.

On peut dés lors légitimement se demander comment et pourquoi il a été investi de la fonction de conseiller de préfecture et si, cette nomination, ne constitue pas une déchéance en comparaison de sa situation professionnelle précédente. Si tel est le cas, quels agissements auraient bien pu motiver une telle sanction ?

[1188] A.N. ; F/ 1 b I / 170 / 4 . Lettre de Payot au préfet de la Meurthe, en date du 15 mai 1839 :
« Le délabrement de ma santé, l'état de langueur dans lequel je suis et qui ne fait qu'empirer tous les jours me faisant craindre de ne pouvoir bientôt remplir les fonctions qui me sont confiées ni à votre satisfaction, ni à celle du public ni même à la mienne me déterminent à vous offrir ma démission.
Par la présente, avec prière de vouloir bien pourvoir à mon remplacement le plus tôt possible, ce n'est pas sans le plus vif regret M. le Préfet que je me vois forcé de m'éloigner d'une administration que vous dirigez avec autant de talent que de capacité et que vous honorez autant par vos vertus civiques que par vos qualités personnelles.
Recevez, Monsieur le préfet, l'assurance du profond respect dans lequel je suis votre très humble et très obéissant, Payot de Beaumont ».

D'autre part, pourquoi ne reste-t-il que deux ans au Conseil de préfecture de la Meurthe? Est-ce, parce que, finalement, il ne s'agissait là que d'une mesure transitoire, en attendant une meilleure affectation ?

-Un notable important.

La fortune de Charles Lepère, qui s'élève à 116 000 Francs, semble assez considérable, eu égard à toutes celles que nous avons déjà pu observer chez les précédents conseillers de préfecture de la Meurthe. Elle l'est encore en comparaison de celles annoncées pour les conseillers suivants, bien que celles-ci soient déjà d'un montant assez élevé. Ainsi, Poirel et Blaise affichent-ils respectivement 58 000 et 33 000 Francs, tandis que, sur les périodes précédentes, les conseillers voyaient leur fortune tourner autour de 2000 à 3000 Francs de revenus.

S'il semble bel et bien avéré que Charles Lepère est ce que l'on nomme un notable, pour autant le caractère « local » de cette notabilité semble plus sujet à caution. Si en effet, on se fie à ses notices de renseignements, son domicile politique ne se situe pas dans la Meurthe mais à Rigny-la-Salle, dans le département meusien.

Malgré tout, il est bien un enfant du pays puisqu'il est né à Sarrebourg (alors dans le département de la Meurthe), ville où il a commencé sa carrière de sous-préfet.

2) La néce ssité d 'opérer un certa in rajeuniss ement du Conseil de préfec ture de la Meurthe.

Pour convaincre le ministre de l'opportunité de son choix, le préfet de la Meurthe invoque l'impérieuse nécessité de nommer des membres du Conseil suffisamment jeunes afin de ne pas risquer d'avoir à faire face, de nouveau, à un renouvellement massif du Conseil de préfecture. Cet argument ne nous est pas totalement étranger pour l'avoir déjà rencontré dans d'autres rapports préfectoraux. « *Le Conseil de préfecture de la Meurthe est composé d'hommes fort estimables mais tous fort avancés en âge et leur concours à quelques opérations actives telles que le recrutement peut d'un jour à l'autre devenir très difficile l'adjonction qu'il lui serait faite d'un homme dans toute la force de l'age serait donc très utile à l'administration. M Lepère jouit d'ailleurs d'une fortune assez considérable, il est bien accueilli bien vu dans le pays ses principes politiques toujours modérés sont d'accord avec les nouveaux engagements qu'il prendraient et j'ai la conscience de faire un choix non moins juste à son égard que profitable au pays en le signalant à votre choix* ». Notons que Lepère, pour sa part, n'a que 47 ans ce qui reste un âge assez jeune pour ce Conseil de préfecture, comparativement aux moyennes d'âge que nous avons établies jusqu'à présent. (Certes, il y a eu précédemment des conseillers plus jeunes mais c'était en quelque sorte l'exception).

Le préfet s'est ainsi acquis un futur membre du Conseil de préfecture, lequel lui déclare[1189]: « Je ne puis assez vous exprimer Monsieur le Préfet combien je suis reconnaissant de tous vos témoignages d'intérêt et combien j'aurai à cœur de vous le prouver. Veuillez croire à mon respectueux dévouement ».

[1189] La lettre est datée du 15 mai 1839, donc avant la nomination officielle.

C) Colin démissionne, alité en raison d'une « maladie grave ».

Après la démission de Payot de Beaumont pour raisons de santé en 1839, c'est Colin qui, le 16 février 1840, adresse sa lettre de démission au préfet de la Meurthe car la maladie l'empêche de se lever et donc de continuer à travailler.

Force est de constater que le préfet n'avait pas tort lorsqu'il exhortait le ministre à porter son choix sur des hommes suffisamment jeunes. Colin a, en effet, 73 ans lorsqu'il démissionne.

D) Mamelle (nommé le 19 février 1840).

C'est Joseph Mamelle qui est nommé le 19 février 1840, en remplacement de François Frédéric Colin, démissionnaire.

1. Qui est le conseiller Mamelle ?

L'étude des diverses notices de renseignements établies sur le compte du conseiller Mamelle, nous fournit un certain nombre d'informations et l'on voit, là encore, que les détails de la vie même privée d'un conseiller intéressent le ministre de l'Intérieur.

1.1)Un notable[1190] ?

a) Ses origines familiales et sa fortune.

Les renseignements fournis au ministre de l'Intérieur insistent bien sur le fait que Mamelle, un ancien juge de paix, et son épouse sont tous deux catholiques.

Ce qui est cependant plus inhabituel, c'est que, contrairement à la majorité des conseillers de préfecture habituellement recrutés au sein du Conseil de Nancy, Mamelle « ne peut invoquer aucun service de famille[1191] ». En effet, « son père était maître tailleur de régiment ».

Il s'agit donc, précise le préfet, d'une personne « issue d'une famille modeste de Nancy ». Mais, ce caractère modeste semble quelque peu sujet à caution puisque sa fortune (car il en a bien une) est estimée, par le préfet de la Meurthe, à 6 000 F de revenus, provenant « de la succession de son père. Les biens sont situés dans le département de la Meurthe »[1192]. D'autres notices de renseignements[1193] parlent même de « 15 000 F de revenus provenant en partie de fortune patrimoniale, en partie d'un commerce de broderie tenu antérieurement par

[1190] A.D.M.M. 2M7.
[1191] C'est la première fois qu'on rencontre cette expression mais cela est, sans doute, une « nouvelle version » de la bonne origine familiale de l'impétrant.
[1192] A.D.M.M. 2M7.
[1193] A.D.M.M. 2M7.

Mme Mamelle ». Si sa famille n'a donc pas eu l'occasion de fournir de services dont le gouvernement aurait à être redevable -et reconnaissant en nommant Mamelle à un quelconque emploi- pour autant il ne semble pas que son père ait été de condition aussi modeste que le préfet le laisse à penser.

b) Un conseiller influent.

Si le préfet estime que Mme Mamelle, qui « vit dans une retraite absolue, n'a aucunes relations comme femme du monde et n'a conséquemment aucune influence[1194] », il n'en va cependant pas de même de son mari, lequel, aux dires du préfet, « exerce autour de lui une influence salutaire » et s'est ainsi acquis l'estime de tous[1195].

1.2) « La personnification du devoir »[1196].

Mamelle est un conseiller qui ne recueille que des louanges de la part des préfets. Pendant ses vingt-sept années de services au sein du Conseil de préfecture de la Meurthe, il leur donne entière satisfaction tant par le travail accompli au sein du Conseil de préfecture en tant que doyen puis vice-président, que comme secrétaire général de ce même département (fonction qu'il cumule avec la précédente) ou que par le concours apporté au chef de l'administration préfectorale.

Ainsi, outre les remarques habituelles sur la santé (excellente) et les infirmités (inexistantes) du fonctionnaire, Mamelle est, si l'on en croit la description des préfets successifs, un collaborateur de fréquentation agréable, tant par ses attitudes[1197] que par son caractère[1198]. Mais il n'est pas seulement cela : il est, en outre, un collaborateur de grande qualité, décrit comme ayant une « intelligence administrative remarquable », « inspirant à tous une entière confiance » et d'une connaissance parfaite du droit administratif[1199].

[1194] A.D.M.M. 2M7. « Mme Mamelle n'est pas une femme du monde ; elle se consacre à son intérieur et aux soins que réclame son fils atteint d'imbécillité », explique le préfet.

[1195] « *Esprit calme et honnête, jugement sûr. Il a sur ses collègues une grande influence. Il inspire aux justiciables une confiance absolue. Estimé de tous* ».
Ailleurs, il est écrit qu'il « *jouit d'une grande considération et de beaucoup de popularité* » (A.D.M.M. 2M7 ; notice de renseignements établie en 1853). On peut tout de même s'interroger sur la portée exacte de cette popularité qui doit rester circonscrite aux initiés du Conseil de préfecture : collègues et justiciables.. En effet, les journaux locaux parlent peu de ce conseil et c'est la raison pour laquelle on peut douter que ce soit là d'une bien grande popularité dont il s'agit.

[1196] Le préfet au ministre de l'Intérieur : « M. Mamelle est un homme honorable et estimé qui rend d'incontestables services au Conseil de préfecture. Esprit droit et travailleur infatigable, il tient en honneur à ce que les affaires n'aient jamais un jour de retard. Bienveillant pour tous, sévère pour lui-même, il exerce autour de lui une influence salutaire.
Je ne connais personne qui soit plus que lui la personnification du devoir. J'apprécie beaucoup ses services », A.D.M.M. 2M7.

[1197] Ainsi, peut-on lire : « Physique agréable. Tenue parfaite. Manières simples et modestes » ou encore : « Physique : rien de remarquable mais un air de franchise et de bonté qui provoquent la sympathie. Toujours convenable ». A.D.M.M. 2M7.

[1198] « Doux, facile, extrêmement conciliant. Bienveillant », A.D.M.M. 2M7.

[1199] A.D.M.M. 2M7 : « Très laborieux. Travailleur infatigable. Droit et honnête. Parle bien des affaires de l'administration et dirige bien les séances du Conseil de préfecture. Intelligence administrative (…) complète ».

1.3) Sa sensibilité politique.

Les diverses notices de renseignements établies sur le compte du conseiller Mamelle le décrivent comme « appartenant autrefois à l'opinion libérale », tandis qu'une autre précise que cette « opinion libérale [s'accompagne d'un] esprit de conservation prononcé ». Dans une autre, il est « sincèrement dévoué à l'Empire ». Quant à son « intelligence politique, [elle est] (…) très suffisante ».

Au surplus, il semble être une personne de compagnie agréable et sans préjugés puisqu'il est également rapporté qu'il ne manifeste « aucune préférence, aucune antipathie pour une classe de la société » ou même envers les fonctionnaires avec l'ensemble desquels il entretient de très bons rapports.

1.4) Un conseiller dépourvu de toute ambition.

Mamelle est, avant tout, très travailleur. Aux dires du préfet, il « redoute excessivement l'oisiveté et désirerait conserver quelques temps encore des fonctions qu'il remplit, du reste, avec toute l'activité désirable », « il désire finir sa carrière à Nancy, n'a aucune prétention à l'avancement, ses goûts le portent particulièrement au travail[1200] ».

2. Une élévation de classe pour Mamelle ?

Le préfet sollicite, en 1855, auprès du ministre de l'Intérieur, une élévation de classe au profit du conseiller Mamelle, doyen de ce Conseil et secrétaire général depuis 1849.

a) Mamelle, conseiller de préfecture et secrétaire général.

A compter de 1849 et pendant sept années durant, Mamelle va cumuler ces fonctions. Ce cumul prend fin en 1855, lorsque le secrétariat général est rétabli en tant que tel, à savoir comme un poste à part entière avec une personne spécialement nommée pour en exercer les attributions.

Tout cela n'est pas sans nous rappeler une certaine affaire Colin, déjà rencontrée un peu plus haut…En effet, lorsque la place de secrétaire général a été supprimée, Colin a perdu cette fonction et s'est vu contraint de reprendre avec son ancien poste de chef de bureau. Le préfet et le ministre de l'Intérieur n'ont alors pas voulu que Colin conserve ces attributions en même temps que celles de chef de bureau, et, par conséquent c'est Susleau, alors conseiller de préfecture qui a été désigné pour accomplir désormais cette tâche[1201]. Il cumule dès lors ces deux attributions.

[1200] Le préfet dit cela comme si cela avait un caractère quasi exceptionnel
[1201] C'est à dire faire tout ce qui relevait auparavant du secrétaire général.

Puis en 1849, c'est Mamelle qui remplace Susleau[1202] et cumule alors sa fonction de conseiller de préfecture avec les attributions de secrétaire général (le poste en lui-même n'existe plus mais les fonctions sont exercées par des fonctionnaires déjà en poste : des conseillers de préfecture). Il en va ainsi jusqu'en 1855, année au cours de laquelle la fonction de secrétaire général renaît à part entière. Mamelle subit dès lors un préjudice consécutivement à ce rétablissement, puisque ces attributions (qu'il exerce depuis sept ans) lui sont retirées pour être confiées à un véritable secrétaire général en titre.

b) Mamelle, lésé par le rétablissement du secrétariat général.

A l'occasion de ce rétablissement, le 26 mars 1855, le préfet Lenglé écrit à Mamelle pour lui manifester sa «gratitude pour le concours empressé qu'[il a] constamment trouvé chez [lui] »[1203] et pour l'avertir qu'il a sollicité du ministre une élévation de classe[1204] à son profit, ce qu'il fait par un courrier daté du 27 mars 1855.

On note qu'en réalité, ces demandes d'élévation de classe pour Mamelle ne sont pas nouvelles et ont commencé vers 1852.

En effet, sous le second Empire, dès 1852 et jusqu'en 1866, une correspondance suivie s'est maintenue entre le préfet de la Meurthe (Sivry, Lenglé, Saint-Paul puis Chamblain) et le Ministre de l'Intérieur. Dans celle-ci, le préfet en titre n'a de cesse de demander au ministre une élévation de classe au profit de Mamelle. Ainsi, par exemple, le 17 juillet 1854, le préfet Lenglé demande-t-il au ministre cette élévation « par application du décret du 28 mars 1852[1205]. Le ministre lui promet alors[1206] de réexaminer cette question ultérieurement.

Le préfet réitère alors ses requêtes, estimant que cette « élévation de classe (...) améliorerait sensiblement la position [du conseiller] lorsque l'heure assez prochaine de la retraite aura sonnée pour »[1207] lui.

Or, depuis la suppression du secrétariat général an 1855, le préfet, qui ne manque pas de rappeler sa promesse au bon souvenir du ministre ajoute à son argumentaire (quoique avec précaution) un motif de poids : « récompense[r] (..) ses services » mais surtout « adoucir la mesure qui vient d'amoindrir [la] position »[1208] de Mamelle, autrement dit, le dédommager par là même de la perte qu'il a subie du fait du rétablissement du secrétariat général. Ainsi, par exemple, en 1856, le préfet réitère ses doléances en faveur de Mamelle « qui par suite du rétablissement du secrétariat général dans cette préfecture, a été dépossédé de ces attributions,

---

[1202] A.N. F / 1 b I/ 173/ 21.

[1203] « Au moment où le rétablissement du secrétariat général dans la Meurthe vient de mettre un terme à la mission qui vous a été confiée il y a sept ans, j'éprouve le besoin de vous adresser? l'expression de ma gratitude pour le concours empressé que j'ai constamment trouvé chez vous ».

[1204] En fait c'est la première classe qu'il demande pour Mamelle !

[1205] Lettre du ministre de l'Intérieur du 20.07.1854 qui dit au préfet que « par votre lettre du 17 juillet vous m'exprimez le désir de voir élever de classe, par application du décret du 28.03.1852, M. Mamelle, conseiller de préfecture, secrétaire général de votre département ».

[1206] Lettre du 20 juillet 1854

[1207] Lettre du 10 janvier 1857 du préfet au Ministre de l'Intérieur, A.D.M.M. 2M7.

[1208] Dans cette lettre du 27 mars 1855, que le préfet de la Meurthe adresse au ministre de l'Intérieur, on peut lire qu'il avait écrit -avant de se raviser et d'opter pour une formule plus neutre- que cela « compenserait un peu ce qu'a eu pour lui de pénible l'amoindrissement de position dont il a été l'objet ».
Mais, à la place il écrit : « et adoucirait la mesure qui vient d'amoindrir sa position ». A.D.M.M. 2M7.

a besoin d'encouragement, il est le doyen des conseillers de préfecture de la Meurthe et à ce titre, il a souvent été appelé à faire l'intérim de la préfecture et il s'est acquitté de ces différentes missions avec zèle, intelligence et à la satisfaction de tous mes prédécesseurs. (...) C'est avec l'intime conviction que votre E. ne pourrait accorder cette faveur à un fonctionnaire plus digne de la bienveillance du gouvernement que je viens le prier de bien vouloir lui accorder les élévations de classe qui sont mises à disposition par le budget de 1857 » [1209].

Le préfet est enfin entendu et le ministre lui demande alors de sonder le conseiller de préfecture pour savoir quel « marque d'encouragement » lui serait la plus chère d'une élévation de classe ou d'une récompense honorifique[1210].

Le préfet s'acquitte donc de sa tâche et fait savoir au ministre que : « Mamelle [lui] a paru avoir une préférence très marquée pour une élévation de classe qui améliorerait sensiblement sa position lorsque l'heure assez prochaine de la retraite aura sonnée pour lui ». Etant donné l'âge de Joseph Mamelle (il a 61 ans en 1857, ce qui somme toute pour ce Conseil de préfecture ne constitue pas un âge très avancé) et ses vingt-huit années de service, le préfet estime que la retraite est proche et qu'il serait bon de procéder « le plus tôt possible » à cette élévation à la première classe. Il demande donc au ministre d'utiliser à ces fins, les « élévations de classe qui sont mises à [sa] disposition par le budget de 1857 »[1211].

Il ajoute même qu'à son sens, le ministre « ne pourrait accorder cette faveur à un fonctionnaire plus digne de la bienveillance du gouvernement ».

La première réponse du ministre est négative. En effet, celui-ci pretexte alors que la « situation de crédit »[1212] ne lui permet pas d'agir dès à présent mais il promet néanmoins de réétudier la question en temps plus opportun.

Ce nouvel examen ne se fait pas trop attendre et dès le 20 décembre 1857, une lettre au ministre de l'Intérieur informe le préfet qu'un décret impérial « a élevé à trois mille francs le traitement de M. Mamelle ».

c) Mamelle, vice-président du Conseil de préfecture (10 janvier 1866)[1213].

Un décret impérial du 10 janvier 1866, pris sur proposition du Ministre de l'Intérieur nomme Mamelle vice président du Conseil de préfecture de la Meurthe pour l'année 1866. Afin de trouver le candidat le plus apte à exercer cette fonction, une circulaire ministérielle, en date du 12 décembre 1865, demande au préfet son avis.

Pour l'année 1867, le préfet propose au ministre de l'Intérieur de maintenir Mamelle[1214], alors conseiller doyen. En effet, ce conseiller lui parait « présenter les garanties les plus sérieuses de savoir et d'impartialité, (…) il a sur ses collègues une autorité incontestée qu'il

[1209] Lettre du 6 décembre 1856 du préfet au Ministre de l'Intérieur, A.D.M.M. 2M7.
[1210] Ceci n'est pas sans nous rappeler les pièces de Courteline, de son vrai nom Georges Victor Marcel Moinaux (1858-1929).
[1211] A.D.M.M. 2M7.
[1212] A.D.M.M. 2M7.
[1213] Voir en annexe une circulaire du ministre de l'Intérieur qui explique le sens des fonctions d'un vice-président.
[1214] Le préfet présente Mamelle au ministre de l'Intérieur, le 22 décembre 1866. Il faut préciser qu'une vice-présidence s'impose partout en France, sauf dans la Seine.

doit autant à la modération et à la fermeté de son caractère qu'à la fermeté de son jugement et à sa longue expérience des affaires contentieuses. Appelé souvent à présider comme doyen, les séances du Conseil depuis l'année 1849, on m'affirme qu'il a su se montrer en tous temps à la hauteur de la mission délicate qu'il avait à remplir »[1215]...

Cependant, le ministre de l'Intérieur refuse de nommer Mamelle, invoquant le fait que ce dernier « atteint depuis quelque temps par la limite d'âge, sera très prochainement remplacé comme conseiller de préfecture ». Six jours plus tard, le préfet propose alors Boidin qui, pour sa part, reçoit l'aval du ministre de l'Intérieur. Boidin compte seize années de services à son actif. Il « a sur ses deux collègues[1216] l'avantage que donnent l'âge et l'expérience. Il a plus de fermeté, plus de maturité. Entièrement dévoué au gouvernement de l'Empereur, il inspire à l'administration envers laquelle il s'est constamment montré plein de déférence, une confiance absolue ». Le préfet ajoute qu'il « serait très heureux (…) si [le ministre] veut bien accueillir favorablement [sa] proposition »[1217].

d) Mamelle, conseiller de préfecture honoraire ?

Le 5 janvier 1867, Mamelle est admis à la retraite et est nommé conseiller de préfecture honoraire. Il est intéressant de noter que si le titre de conseiller de préfecture honoraire lui est accordé, ce même privilège avait été refusé au conseiller Susleau en 1849, sous prétexte de son inexistence juridique[1218].

3. « Un vide difficile à combler ».

C'est en des termes très élogieux que le préfet de la Meurthe manifeste son regret lors du départ en retraite du conseiller Mamelle. « M. Mamelle, dont l'âge de la retraite est arrivé laissera dans le Conseil de préfecture de la Meurthe un vide difficile à combler. Jamais personne n'apportera dans ces importantes fonctions un plus vif amour du devoir, un jugement plus ferme, une activité plus grande. C'est un homme de bien un fonctionnaire d'élite et j'éprouve pour son compte un véritable chagrin en pensant que bientôt vont cesser les rapports que son excellent caractère et sa profonde expérience administrative rendaient aussi agréables pour moi qu'utiles pour l'administration »[1219]. Cela n'est pas sans rappeler les éloges qu'en son temps le préfet Séguier avait fait, suite au départ d'Anthoinet qu'il qualifiait alors de « lumière presque unique » du Conseil de préfecture de Nancy.

[1215] A.D.M.M. 2M7.
[1216] Outre Mamelle, les collègues de Boidin en décembre 1866 sont Carette et Costé.
[1217] A.D.M.M. 2M7.
[1218] Notons que, quant aux préfets, le titre de préfet honoraire apparaît sous le Second Empire. Quant à l'ordre judiciaire, le titre de magistrat honoraire y est connu depuis une circulaire du ministre de la justice de 1819. DEBRE (Jean-Louis), *La justice au XIXème siècle : les magistrats,* Paris, Perrin, 1981, 230 pages, p.17.
[1219] A.D.M.M. 2M7

E) Poirel (nommé le 20 mai 1841) remplace Lepère.

Une ordonnance du 20 mai 1841 nomme Jacques Poirel en remplacement de Lepère, « admis à faire valoir ses droits à la retraite ». Il faut noter que Charles Lepère n'aura fait qu'un court séjour de deux ans à Nancy, car nommé le 19 juin 1839, il quitte ses fonctions en 1841.

Lepère est un ancien administrateur dont on ignore s'il a ou non une quelconque formation initiale. Toutefois, l'absence de précisions en ce sens dans les ressources archivistiques en notre possession, tendent à prouver qu'il n'en a aucune. En effet, si tel était le cas, il semble bien que cela serait mentionné, comme cela l'a toujours été jusqu'à présent.

Quant à son successeur Poirel, c'est un militaire qui s'est ensuite essayé à l'administration active. Nous ignorons également s'il a beneficié d'un enseignement de nature juridique mais aucune information n'indique une quelconque licence en droit.

Dès lors et à ce point de nos recherches, nous ne pouvons nous empêcher d'émettre l'avis selon lequel le Conseil de préfecture de la Meurthe ne ressemble pas réellement à un tremplin pour de jeunes ambitieux qui souhaiteraient ainsi commencer une belle et longue carrière, mais bien plus à une sinécure pour administrateurs proches de la retraite. Bien évidemment, cette hypothèse devra attendre l'épilogue de cette étude pour être ou non infirmée.

Poirel reste en fonction au Conseil de préfecture de la Meurthe pendant seize ans, soit jusqu'au mois de septembre 1857, date à laquelle il prend sa retraite.

F) Blaise (nommé le 4 août 1841) remplace Villiez décédé.

Une lettre du ministre de l'Intérieur datée du 6 août 1841 annonce au préfet de la Meurthe que « par ordonnance rendue sur ma proposition, le Roi vient de nommer membre du Conseil de préfecture de la Meurthe, (...) M. Blaise ».

Si ce candidat a apparemment recueilli l'assentiment du ministre, rien n'indique ici qu'Arnault ait été consulté quant à ce choix. En effet, aucun document d'archives n'atteste de la confection d'une quelconque liste de candidats du préfet ni de lettre dans laquelle il présenterait Blaise comme successeur possible pour Villiez.

Il y a donc tout lieu de croire que, contrairement à ce que nous avons observé précédemment, le choix s'est fait en dehors de toute consultation du préfet.

Il faut encore attirer l'attention du lecteur sur une phrase du ministre au préfet Arnault, phrase par laquelle il lui demande de remettre lui-même son acte de nomination au dénommé Blaise[1220]. Par conséquent, si le ministre prend la peine de demander ce qui apparaît comme une faveur, au préfet, c'est qu'il n'est pas obligatoire que ce soit bel et bien le chef de l'administration préfectorale en personne qui remette son avis officiel de nomination à un conseiller de préfecture. Il est donc possible d'en déduire que le ministre devait sûrement connaître ledit Blaise, ou, encore que par sympathie pour une connaissance commune (qui l'aurait recommandé), il sollicite cet honneur du préfet Arnault.

[1220] « Veuillez bien remettre à M. Blaise l'avis officiel de sa nomination : je le joins à la présente dépêche et je désire qu'il le reçoive de vous ».

Il faut au surplus souligner que Joachim Blaise a exercé la profession de notaire.

La permanence du parti de la Résistance au pouvoir a donc caractérisé cette décennie de 1836 à 1846. Cette période débute dans un contexte de crise économique (1837-1839), laquelle s'achève en 1840. On assiste alors à un véritable « boom affairiste »[1221], qui se poursuit jusqu'en 1845. Mais en 1847, c'est l'« année de toutes les catastrophes », la crise économique entraînant à sa suite, des difficultés sociales, de la disette ainsi qu'une crise financière.

De 1840 à septembre 1847, Soult conserve la présidence nominale des ministères. En réalité ce sont Thiers puis Guizot qui dirigent véritablement le gouvernement.

§3. 1847-1848 : EN MARCHE VERS LA REVOLUTION DE 1848.

Dès 1847, commencent les banquets. Ce sont donc la chute de la monarchie de Juillet et la Révolution de 1848 qui se préparent à présent.

Ainsi, à la veille de la Révolution de février 1848, le Conseil de préfecture de la Meurthe se compose des quatre conseillers suivants : Susleau de Malroy (79 ans), Joseph Mamelle (52 ans), Joachim Blaise (67 ans) et Jacques Poirel (59 ans) ; ce qui donne une moyenne d'âge d'à peine plus de 64 ans.

Le membre le plus ancien est bien évidemment Susleau de Malroy (présent depuis octobre 1814, soit depuis presque 34 ans), Mamelle (présent depuis 8 ans) puis Poirel et Blaise (7 ans).

Seuls Blaise et Susleau sont des juristes de formation (l'un est notaire, l'autre avocat). Mamelle, pour sa part, a été juge de paix. Quant à Poirel, c'est un ancien élève de l'école militaire, capitaine puis lieutenant-colonel de la garde nationale de Nancy. Il compte cependant à son actif quelques autres activités administratives.

La question qui se pose désormais est de savoir si le Conseil de préfecture de la Meurthe va subir des changements, du fait de la Révolution de février.

[1221] JARDIN TUDESQ, *La France des notables*, T.1, p. 156.

SECTION 6. LA SECONDE REPUBLIQUE (1848-1851).

En février 1848, le gouvernement provisoire s'installe. Au pouvoir, se trouvent désormais des républicains convaincus.

Les 23 et 24 avril de la même année, des élections à l'Assemblée constituante voient l'arrivée de 500 modérés, d'environ 300 monarchistes et d'une centaine de républicains.

§1. LEOUTRE ET LE VICOMTE DE LUDRE, COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT PROVISOIRE, AVANT JUIN 1848[1222].

Deux commissaires du gouvernement sont nommés et remplacent, comme l'on pouvait s'y attendre, le préfet précédemment en poste, à savoir Arnault. Quant au Conseil de préfecture de Nancy, il ne va pas beaucoup souffrir de ce nouveau changement de régime. En effet, si un conseiller est suspendu de ses fonctions (Poirel), les trois autres sont reconduits dans leurs emplois.

A) Le maintien de trois des quatre conseillers de préfecture.

Une ordonnance prise par le « Président du Conseil des Ministres, chargé du pouvoir exécutif, sur la proposition du Ministre de l'Intérieur, le Conseil des Ministres entendu »[1223], du 19 août 1848, reconduit dans leurs fonctions, trois des quatre membres du Conseil de préfecture de la Meurthe, à savoir : Susleau, Mamelle et Blaise.

B) La suspension de Poirel (8 mars 1848) par les commissaires du gouvernement.

Le 8 mars 1848, les deux « commissaires du gouvernement provisoire », Léoutre et Ludre, décident de suspendre le conseiller Poirel de ses fonctions. Si l'on ignore les griefs exacts qui lui sont reprochés, il est peu douteux que ce soit son loyalisme envers la nouvelle

[1222] Une lettre du ministère de l'Intérieur, 1° division, secrétarait général, 2° bureau, circulaire n°15, « Avis de la décision qui fixe l'indemnité de traitement allouée aux commissaires et sous-commissaires du gouvernement dans les départements et les arrondissements de la République », fixe le traitement du commissaire à 40 F par jour et précise « qu'il n'est rien changé en ce qui concerne les traitements des conseillers de préfecture » (environ 1200 F par mois).
Remarque : « les sous-commissaires délégués dans les arrondissements » remplacent les sous-préfets (et les commissaires remplacent les Préfets)
[1223] A.D.M.M. 2M7.

République qui soit mis en cause. C'est un « avoué au tribunal, commandant de la garde nationale à Nancy [qui] est appelé à [le] remplacer provisoirement [et immédiatement] » [1224].

Les commissaires du gouvernement provisoire font alors parvenir au ministre de l'Intérieur une ampliation de l'arrêté suspendant Poirel. Il s'agit donc là de la seule mesure de changement qu'ils ont jugé utile de faire.

A peine un mois et demi plus tard, sans qu'on en connaisse les motifs exacts[1225], le conseiller -certes provisoire- Dumas, donne sa démission (18 avril 1848). Le 4 mai, l'un des commissaires se charge alors de rapporter l'évènement au ministre et lui exprime, à cette occasion, son souhait de ne pas pourvoir au remplacement du démissionnaire, « les trois conseillers actuellement en exercice suffisant au besoin du service ».

Puis le 16 février 1849, « le président de la République, sur proposition du ministre de l'Intérieur, le conseil des ministres entendu, [rapporte] l'arrêté des commissaires du gouvernement provisoire (…) qui suspendait de ses fonctions M. Poirel »[1226].

§2. LORENTZ[1227], COMMISSAIRE DE LA REPUBLIQUE (PUIS PREFET) NOMME LE 2 JUIN 1848, INSTALLE LE 7.

En juin 1848, se produit une insurrection. Le 24 juin, l'état de siège est voté. La Commission exécutive démissionne et confie alors une sorte de dictature militaire à Cavaignac. Cela dure plus de cinq mois, soit jusqu'à l'élection présidentielle. Celle-ci voit, le 10 décembre, la victoire de Louis-Napoléon Bonaparte, lequel est triomphalement élu président de la République.

Dès le 2 juin 1848, dans le département de la Meurthe, un commissaire de la République est nommé en la personne de Lorentz. C'est un personnage local que la commission du pouvoir exécutif a donc décidé de nommer.

Contrairement à nombre de « préfets » rencontrés jusqu'à présent, il ne jouit pas d'une grosse fortune puisque celle-ci avoisine bien plus celle dont sont généralement pourvus les

---

[1224] A.D.M.M. 2M7.

[1225] Peut être peut-on supposer que Dumas n'est pas accepté par les trois autres conseillers, peu satisfaits de l'éviction de leu collègue ? Force est de constater que ces mesures d'éviction motivées par l'avènement d'un nouveau régime politique, sont toujours rapportées. Si l'on s'interroge sur les raisons de ce constat, nous n'en avons pas la réponse.

[1226] 16 février 1849 : Poirel est réintégré au sein du Conseil de préfecture de la Meurthe :
Sur une des dernières fiches de renseignements le concernant, sa fortune n'est plus estimée à 8000 francs mais à 5000, pension de retraite comprise. Il rentre en fonctions le 19 février 1849.

[1227] Les Préfets de la Seconde République :
Lorentz (2 juin 1848 installé le 7 juin 1848-31 décembre 1848) : nommé par acte du 2 juin 1848 par " la commission du pouvoir exécutif, sur la proposition du ministre de l'Intérieur. Il est né le 6 mars 1808 à Malzéville ds la Meurthe, domicile politique à Nancy, est marié a 2 enfants, et sa fortune évaluée en revenus = Etablissements industriels 3000F. Il a exercer les professions d'agriculteur, Percepteur, Industriel (installé le 7 juin)
Brun : nommé le 31 décembre 1848 par Louis-Napoléon Bonaparte sur proposition du ministre de l'Intérieur : Léon Faucher, " le conseil des ministres entendu ". Il s'installe le 5 janvier 1849, est né le 21 juin 1800 ds la Gironde à Bordeaux, est marié a 2 enfants et une fortune évaluée en revenus à 25000F. C'est un avocat, négociant, sous-préfet et préfet.

conseillers de préfecture. Peu de temps après, Lorentz change de titre et devient préfet de la Meurthe.

Il ne reste toutefois pas longtemps en fonctions puisqu'en décembre 1848, soit seulement sept mois après son entrée en fonctions, il est remplacé par le préfet Brun.

§3. LE PREFET BRUN EST NOMME LE 31 DECEMBRE 1848 (IL S'INSTALLE LE 5 JANVIER 1849).

Au sein du département de la Meurthe, la nouvelle année 1849 voit s'opérer quelques changements. Ainsi, le préfet Brun, nommé le 31 décembre 1848, s'installe dès le 5 janvier 1849. Au mois de février, c'est le Conseil de préfecture qui se trouve quelque peu modifié dans sa composition puisque Hyacinthe de Metz (B) remplace Susleau de Malroy (A), admis à faire valoir ses droits à la retraite, tandis que Poirel est réintégré dans ses fonctions.

A. La retraite de Susleau de Malroy.

1) La passation des fonctions de secrétaire général.

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire, , Susleau, trop âgé, est remplacé en 1849 dans ses attributions de secrétaire général par Mamelle. Ainsi, pendant 17 années, Susleau a cumulé ses attributions de conseiller de préfecture avec celles de secrétaire général. Il faut souligner la longévité de la carrière de ce fonctionnaire au sein du Conseil de préfecture de la Meurthe. Rentré en 1814, il n'a connu qu'une brève interruption dans cette carrière et a été renommé deux fois à ce même poste. Il travaille ainsi pendant 35 ans dans cette administration et comptabilise au total 52 années de services administratifs.

Bien évidemment, le préfet Brun ne formule aucun grief à son encontre mais estime que, tout au moins concernant la tâche de secrétaire général, l'heure de sa retraite a sonnée. Toutefois, si « son âge avancé justifie son remplacement par M. Mamelle en sa qualité de secrétaire général »[1228], il y a fort à parier qu'il doit en être de même de ses autres fonctions même si le préfet ne dit rien de tel.

Ainsi, Brun dit de Susleau qu'il est « capable [et] instruit, [et que si] son grand âge a dû naturellement réduire son activité, (…) il suffit à ses fonctions ». Faut-il dès lors interpréter ces paroles du préfet dans un sens signifiant que les fonctions d'un conseiller de préfecture ne sont pas très prenantes ? Cela confirmerait alors les revendications du conseiller Armont, lequel désirait ardemment changer d'affectation, estimant que les fonctions de conseiller ne l'occupaient pas suffisamment eu égard à la vitalité de son jeune âge. En ce cas, la présence de personnes principalement d'un certain âge au sein de ces formations contentieuses trouverait ici son explication.

[1228] A.N. ; F/ 1 b I / 173 / 21. « Département de la Meurthe, arrondissement de Nancy, Renseignements fournis sur M. de Susleau de Malroy par M. Brun, préfet de la Meurthe, le 23 janvier 1849 ».
« Conseiller de préfecture remplaçant les fonctions de secrétaire général avant la révolution de Février ».

Il faut, pour conclure sur ce conseiller Susleau, remarquer que nombre de ses notices de renseignements décrivent son « ancienne direction d'opinion politique » comme étant « modérée sous celle de tous les gouvernements qui se sont succédés ». Doit-on encore en conclure que cette modération, plus proche d'une certaine attitude de discrétion que d'une véritable doctrine politique, est la clef d'une telle longévité[1229] ?

2) Mars 1849 : le départ en retraite.

Si Susleau choisit de partir en retraite après cinquante-deux années de service, il ne désire cependant pas partir sans un geste de reconnaissance de l'administration pour ses bons et loyaux offices. Il demande donc que lui soit conféré le titre de conseiller de préfecture honoraire : « cette bienveillante distinction me sera d'autant plus précieuse qu'étant un témoignage de reconnaissance accordée à mes longs services, elle m'honorera aux yeux de mes concitoyens »[1230]. Transmettant au ministre de l'Intérieur cette requête, le préfet Brun, incertain quant à la validité de cette distinction pour un Conseil de préfecture, appelle cependant de ses vœux une pareille marque de reconnaissance pour ce fonctionnaire. Ainsi, écrit-il : « J'ignore si les antécédents administratifs autorisent une pareille faveur qui est accordée dans la magistrature comme un dernier témoignage de satisfaction et de confiance ; mais si rien ne s'oppose à ce qu'un arrêté pris par vous confère à M. de Susleau cette distinction purement honorifique, je la verrais avec plaisir »[1231].

Cette lettre nous apprend donc que ce titre vient de la magistrature (judiciaire, s'entend) et y est considéré comme le « dernier témoignage de satisfaction et de confiance ». Susleau ne demande donc rien d'autre que l'application au Conseil de préfecture de la Meurthe et donc à la magistrature administrative de ce qui se pratique déjà chez les homologues de la sphère judiciaire.

Il apparaît cependant que cette « procédure » n'est pas encore en usage dans le cadre des fonctions contentieuses administratives (« J'ignore si les antécédents administratifs autorisent une pareille faveur »). Il s'agit même, en l'état de nos recherches, de la première fois qu'une telle demande est formulée par un conseiller de préfecture.

Par ailleurs, si, comme le dit le préfet, il s'agit d'une « distinction purement honorifique », pourquoi ne pas l'accorder sans plus de formalités ? La décision favorable du ministre ne pourrait alors que contenter un fonctionnaire, usé par plus de cinquante années d'activités sans pour autant porter à conséquences comme, par exemple, lors d'une élévation de classe qui vient grever le budget.

Le préfet Brun insiste bien sur ce que l'octroi de ce titre constituerait un bon moyen de faire plaisir à Susleau. « Ce serait un moyen d'adoucir pour cet estimable vieillard les regrets d'une retraite à laquelle il ne s'attendait pas, malgré son grand âge, parce qu'il conserve encore toute l'activité de son intelligence ».

[1229] F/ 1 b I / 173 / 21 (Divers documents datés du 21 février 1836, du 5 octobre 1840 ou encore du 23 janvier 1849 s'accordent pour dire de lui, qu' «avant Fevrier [il appartenait] à l'opinion modérée et conservatrice »).
[1230] A. N. ; F/ 1 b I / 173 / 21. Demande du 10 mars 1849, de Susleau de Malroy au ministre de l'Intérieur.
[1231] A. N. ; F/ 1 b I / 173 / 21. Lettre de Brun, préfet de la Meurthe, en date du 13 mars 1849, et par laquelle il transmet au ministre de l'Intérieur la demande de Susleau afin d'être nommé conseiller de préfecture honoraire.

De cette ultime remarque, il apparaît que Susleau n'a, en fait, pas dû demander de lui-même ce départ en retraite mais qu'il a bel et bien dû y être contraint. Il a en effet, en 1849, 80 ans.

3) L'inexistence du titre de conseiller de préfecture honoraire.

La réponse du ministre ne tarde pas. Celui-ci refuse d'accorder à Susleau cette ultime marque de gratification au motif que ce « titre (…) [de conseiller de préfecture honoraire] n'existe pas. La loi ne l'a jamais reconnu et il n'a jamais été accordé, bien qu'il ait été demandé quelques fois »[1232]. Le chef de cabinet du ministre de l'Intérieur, qui s'est apparemment chargé de traiter cette requête, écrit par deux fois au préfet Brun pour lui manifester ses regrets. Il se dit désolé « que ni la loi ni aucun précédent administratif ne [lui permette] de reconnaître par une semblable distinction ses longs et honorables services »[1233].

B) La nomination de Metz (16 février 1849).

C'est un homme de 25 ans -ce qui est très jeune comparativement à l'âge de nomination des autres conseillers-, qui est nommé en remplacement de Susleau de Malroy. Il se nomme Hyacinthe de Metz et est avocat. Cela prouve, en soi, qu'il possède déjà certaines capacités, plus appropriées à l'exercice des fonctions qui lui sont dévolues que les recrues issues de la carrière militaire.

Il nous faut remarquer que sa nomination intervient sans que, semble-t-il, le préfet n'ait dressé de liste de candidats.

Pour ce jeune conseiller, le Conseil de préfecture de Nancy lui a, à l'inverse de toutes nos conclusions précédentes, ouvert les portes d'une belle carrière au sein de l'administration active. Ainsi, la carrière de Metz va donc évoluer dans un sens plutôt favorable. A la suite de son poste de conseiller de préfecture de la Meurthe, il est nommé trois fois sous-préfet (21 juin 1854 à Arcis-sur-Aube, 19 juillet 1859 à Châtellerault puis, 18 mai 1861 à Bastia). Il occupe ensuite, huit années durant, la secrétairerie générale du Rhône (4 octobre 1862) avant d'être enfin nommé préfet de la Meuse le 31 janvier 1870. Mais cette accession au poste le plus élevé de l'administration préfectorale est, en raison des évènements, de courte durée, puisque Hyacinthe de Metz en est expulsé en septembre 1870.

Notons dès à présent que le rajeunissement du Conseil de préfecture de la Meurthe se poursuit l'année suivante avec la nomination d'un nouveau conseiller de 33 ans : Eugène Boidin.

[1232] A. N. ; F/ 1 b I / 173 / 21. Le 17 mars 1849, le ministre de l'Intérieur (en fait son chef de cabinet) répond à Susleau.
[1233] A. N. ; F/ 1 b I / 173 / 21. Lettre du 26 mars 1849 du chef de cabinet du ministre de l'Intérieur au préfet de la Meurthe.

C] La réintégration de Poirel.

Concomitamment à la nomination de Metz, c'est le conseiller Poirel qui avait été destitué par les commissaires du gouvernement provisoire en mars 1848, qui est maintenant réintégré dans ses fonctions.

§4. ALPHONSE DE SIVRY[1234], NOUVEAU PREFET DE LA MEURTHE, NOMME LE 11 MAI 1850 (INSTALLE LE 2 JUIN).

A titre anecdotique, notons que si un nouveau préfet arrive au département de la Meurthe en 1850, c'est pour remplacer le préfet Brun nommé à ces mêmes attributions dans le département d'Indre-et-Loire. Or, celui qui est nommé est bel et bien le préfet d'Indre et Loire : Alphonse de Sivry. Les deux hommes vont donc tout bonnement se voir échanger leurs postes.

A. La nomination (9 octobre 1850) de Boidin, en remplacement de Blaise, décédé.

1. Un jeune conseiller de 33 ans, avocat de formation.

La nomination d'un si jeune candidat se trouve être suffisamment peu ordinaire pour méritée d'être relevée.

En 1840, Eugène Boidin devient avocat à la Cour de Nancy. Nous savons également qu'il sert comme chef de bataillon de la garde nationale[1235] jusqu'en 1848, ce qu'il fait peut-être simultanémént à sa fonction d'avocat, les deux n'étant pas incompatibles. Rappelons que c'est seulement en octobre 1850, qu'il est nommé conseiller de préfecture.

Selon le préfet Sivry et ses successeurs, il exerce son métier de conseiller de préfecture de la Meurthe de façon tout à fait satisfaisante.

S'il n'y a rien à redire quant à son « instruction générale », il en va de même de son instruction « spéciale »[1236]. Ainsi, ses connaissances en droit administratif semblent irréprochables et le préfet ajoute que Boidin « connaît bien la pratique de l'administration » [1237]. Il semble, de plus, être un homme d'une grande perspicacité et doté d'une grande facilité d'élocution, ce qui semble bien être la moindre des qualités pour un avocat ! Le préfet dit

[1234] Alphonse de Sivry est nommé le 11 mai 1850, installé le 2 juin jusqu'au 20 juin 1854. Il remplace Brun...nommé à la préfecture d'Indre-et-Loire !
C'est l'ancien préfet d'Indre-et-Loire, il est né le 19 mars 1799 à Paris, est marié a une fille et une fortune évaluée en revenus à 30000F en terres, il fut membre du Conseil général du Morbihan depuis 1830 jusqu'en 1848, époque ou il a été nommé préfet d'Indre-et-Loire. Député du Morbihan depuis 1831 jusqu'en 1842.
Puis Sivry devient sénateur (ce qui est sans doute là, la raison de son remplacement), et est remplacé par Albert Lenglé.
[1235] C'est donc un officier. Il ne s'agit pas là d'une fonction à temps plein.
[1236] Titres des rubriques que doivent remplir les préfets.
[1237] A.D.M.M. 2M7.

ainsi de lui qu'il « s'exprime avec chaleur et facilité. Son esprit est vif, [assez pénétrant et caustique[1238]], son langage coloré, ses jugements ne manquent ni de rectitude ni de finesse »[1239]. D'autre part, ses connaissances ne sont pas purement théoriques car, s'il « connaît à fond les affaires administratives et notamment les questions contentieuses »[1240], il a également une connaissance parfaite des «hommes du pays »[1241]. C'est d'ailleurs sûrement grâce à cela que « ses appréciations sur les hommes sont généralement exactes », ainsi d'ailleurs, que sur les affaires[1242]. C'est, en outre, un grand travailleur « laborieux, plein d'activité et de bonne volonté »[1243], au « jugement très sain », « droit, net et sûr ». C'est également un homme « très ouvert »[1244]. C'est sûrement en raison de l'ensemble de ses qualités personnelles, avant même professionnelles, que Boidin est ensuite choisi et apprécié pendant douze années comme vice-président du Conseil de préfecture de la Meurthe puis de la Meurthe-et-Moselle[1245].

2. Un notable.

- SON AISANCE FINANCIERE.

Le niveau de fortune de Boidin semble assez confortable. En 1862, ses richesses sont évaluées « à 15 000 F de rentes qui sont des propriétés patrimoniales [provenant de la succession de son père] et la dot de Mme Boidin ». Ces « biens (…) sont d'ailleurs situés dans la Meurthe » dont « une grande part à la Porte de Nancy »[1246]. Qu'il se soit progressivement enrichi ou bien par l'effet d'une dévaluation ou d'une augmentation de la valeur de ses biens fonciers, toujours est-il que les notices de renseignements rédigées au cours des années suivantes estiment sa fortune de 15 à 18 000 francs quand ce n'est pas de 20 ou 25 000 francs de revenus[1247].

-LES TRADITIONS FAMILALES.

Concernant ses origines familiales, seul son père est mentionné. Il est alors décédé, mais a exercé comme chirurgien major de l'armée de Condé, avant d'en être retraité.

[1238] Le préfet en 1870.
[1239] Notice de 1866.
[1240] Fiche de 1879
[1241] Fiche 1871
[1242] 1862 : « Il voit bien les évènements [politiques] et juge bien les affaires ». En 1866 : « Les occasions ont manqué au soussigné pour apprécier l'intelligence politique de M. Boidin ; mais il peut affirmer que son appréciation des affaires administratives est en général fort bonne. ».
[1243] 1870 ; A.D.M.M. 2 M7.
[1244] Fiche 1879 et 1862. A.D.M.M. 2 M7.
[1245] Sur Boidin, le préfet Podevin note en 1872 que quant à l' « activité [et l'] habitude du travail, [il] remplit ses fonctions avec exactitude et beaucoup d'attachement à ses devoirs de vice-président du Conseil ». A.D.M.M. 2 M7
[1246] Fiche du 24 septembre 1866. A.D.M.M. 2 M7
[1247] Notices du 15 février 1870, 30 novembre 1871, 1873. A.D.M.M. 2 M7.

- SON POUVOIR AU NIVEAU LOCAL.

C'est un jeune homme de confession catholique (c'est d'ailleurs la seule religion qui apparait à chaque fois que cette précision est demandée), qui est très influent[1248] et très estimé à Nancy. Le préfet s'empresse d'ailleurs d'ajouter qu'il met cette influence « sans réserve au service de l'administration (…) Il peut à l'occasion être fort utile à l'administration au service de laquelle il met sans réserve toutes ses forces et toute son activité : il vit un peut loin du monde sans préférence comme sans antipathie pour aucune classe de la société »[1249]. D'ailleurs, ses relations sont bonnes tant avec la population qu'avec la société des fonctionnaires[1250]. Sous le Second Empire, ce n'est plus seulement Boidin qui est mentionné comme un homme estimable mais sa famille qui est «considérée dans la ville et le département ».

Si le préfet précise que Boidin « reçoit honorablement »[1251] et que, d'ailleurs, sa « maison [est] confortable et largement ouverte »[1252], il renseigne également le préfet sur le caractère de l'épouse du conseiller. C'est, certes, une femme d'un « caractère agréable », avec des « habitudes simples » mais, pour autant, Mme Boidin n'est pas une femme du monde. Elle n'y a donc « pas de relations (…) bien étendues et n'y a [conséquemment], aucune influence »[1253]. C'est bien évidemment là l'information la plus importante pour un préfet ou un ministre de l'Intérieur, dans le cadre d'un recrutement qui est fortement axé sur le prestige social des candidats.

B) Ses appointances politiques.

Nommé par la jeune Seconde République, Eugène Boidin traverse les années et les changements de régime (jusqu'à la Troisième République en passant par le Second Empire) sans perdre sa position professionnelle.

-AVANT 1870.

Avant 1870, si le préfet de la Meurthe note que Boidin « n'a aucun antécédent politique »[1254], il précise parfois que « les occasions ont manqué (…) pour apprécier l'intelligence politique de M. Boidin », mais ne perd cependant pas une occasion de conclure immédiatement après qu'il est « sincèrement et énergiquement dévoué au gouvernement de l'empereur »[1255].

[1248] 1879 : « Influence et action sur les hommes : l'influence d'un honnête homme dont les appréciations pèsent d'un certain poids ». A.D.M.M. 2 M7.
[1249] Fiche 1866. A.D.M.M. 2 M7.
[1250] Dans une autre fiche où ses fils ont alors 27 et 30 ans, nous retrouvons la même annotation : « relations sociales et publiques et notamment avec les fonctionnaires et les maires : bonnes ».
[1251] Fiche de 1862. A.D.M.M. 2 M7.
[1252] En 1879, le préfet de la Meurthe précise en outre que c'est une « maison confortable » (1862), « très honorable » (1866), « bonne » (1872).
[1253] Notice du 24 septembre 1866. A.D.M.M. 2 M7.
[1254] (1862 ou 1863, 1866) A.D.M.M. 2 M7.
[1255] Il en va de même dans la notice de renseignements que remplit le préfet le 15 février 1870. A.D.M.M. 2 M7.

-APRES LA FIN DU SECOND EMPIRE.

Attaché au gouvernement impérial, Boidin reste cependant un homme de confiance après la chute de Napoléon III.

Ainsi, après 1870, ayant su se montrer discret, il conserve sa place. Il est d'ailleurs toujours très apprécié de tous comme le prouve ce témoignage d'un préfet qui le dépeint comme un « bon fonctionnaire attaché à ses devoirs et s'en acquittant avec une très grande exactitude. Etait personnellement très dévoué au Gouvernement impérial, qui, dés les débuts du régime, l'avait de simple avocat de province élevé au rang de conseiller de préfecture à Nancy »[1256]. Ce même préfet poursuit ainsi :

« Depuis les événements, il garde une attitude réservée, la seule d'ailleurs qui puisse lui convenir avec ses antécédents. Je le considère cependant comme un homme sûr, incapable de nuire même par des paroles au gouvernement qu'il sert. Aussi n'ai-je pas hésité à vous prier de lui confier de nouveau la vice-Présidence du Conseil[1257] »[1258]. Dans ce même courrier, il note que Boidin est « réservé en politique » mais que l'on peut lui faire confiance car il a « le respect de l'autorité et du gouvernement existant ».

En 1871 et 1872, bien que plus concise, une information du préfet nous apprend que l'« ancienne direction politique » de Boidin est celle d'un homme « très conservateur autoritaire ».

En 1879, les esprits semblent s'être définitivement calmés puisque le préfet note qu'Eugène Boidin n'a « pas d'antécédents politiques ». L'Empire est sans doute déjà bien loin et les convictions de Boidin, vraissemblablement plus conformes à ce qu'en attend la Troisième République puisque ce même préfet juge alors qu'il a une « intelligence politique très satisfaisante ».

[1256] Il faut mettre ceci en rapport avec une lettre d'un préfet qui se plaint de l'insuffisante qualité des candidats qui se présentent pour briguer le poste de conseiller de préfecture : ce préfet prétend que la place est alors trop mal payée pour que les bons avocats locaux s'y intéressent (leur cabinet tournant très bien). Cette lettre, déjà évoquée ci-dessus, nous avait fait déduire que c'était de préférence dans cette catégorie professionnelle que les préfets devaient souhaiter recruter les conseillers de préfecture. Or, ici le préfet parle de petit avocat de province, ce qui a un côté péjoratif indéniable : y a t il eu entre ces deux discours de préfets une si nette amélioration du recrutement des conseillers de préfecture ? en ce cas, si oui, serait-ce dû aux exigences de la loi de 1865 qui demandait au moins la licence en droit pour être conseiller de préfecture ? Dans ce que dit le préfet ici au sujet de Boidin, on peut inférer qu'être conseiller de préfecture est une bien meilleure situation que celle de " petit avocat de province " : qu'en est-il ? la fonction de conseiller de préfecture est elle alors si bien vue ?

[1257] Nous sommes donc selon toute apparence, dans le cadre d'un changement de régime (" depuis les événements ") et pourtant Boidin dont la fidélité au régime précédent (à ce qui semble) est connue, est conservée au sein du Conseil de préfecture et même dans des fonctions importantes (la vice-présidence). A relier si on fait un résumé spécial " changements de régimes " pour voir si, pour autant, le personnel va faire l'objet d'un renouvellement automatique ou pas (apparemment pas)…

[1258] A.D.M.M. 2M7, Boidin : (« Résumé et observations générales ») fiche non datée mais qui semble avoir été rédigée alors que ses 2 fils ont déjà 29 et 26 ans et que l'on soit déjà en " Meurthe et Moselle " : nous la daterions d'environ 1872).

C) Des préfets des plus satisfaits.

Toutes les fiches de renseignements[1259] que les préfets ont rédigées concernant Boidin convergent vers les mêmes appréciations : Boidin est apprécié tant personnellement que pour ses capacités professionnelles. Il réside à Nancy et ne cumule pas d'autres fonctions[1260]. C'est, par ailleurs, un homme fort sympathique et qui, par ses manières, semble inviter à la bonne humeur. Ainsi, si le préfet Saint-Paul dit de lui qu'il a un physique « ordinaire », si Podevin estime qu'il n'a pas « beaucoup de distinction » ou si, en 1872, le préfet le décrit comme un homme au « physique, fort et haut en couleur »[1261], tous s'accordent cependant à le décrire comme un homme au physique « sympathique », d'une bonne tenue mais dont les manières sont « rondes, pleines de franchise, de gaieté et d'abandon »[1262].
Les notices de renseignement ne se contentent pas de ces précisions, mais s'attachent également à décrire des aspects de la vie du conseiller qui semblent, au demeurant, avoir moins d'importance et qui, cependant, sont toujours demandés par les ministres de l'Intérieur. Ainsi en va-t-il des « goûts et penchants »[1263] du conseiller ou encore de la profession de ses enfants (a) ou de son caractère (b). Les préfets, d'autant plus satisfaits que Boidin leur apporte son concours « le plus complet et le plus dévoué »[1264], ne tarissent pas d'éloges (c) sur ce conseiller qui n'a d'autres ambitions que de rester à Nancy et d'y obtenir la vice-présidence du Conseil de préfecture (d).

a) Les professions de ses enfants.

Tant que ceux-ci étaient sans profession, ils étaient à peine mentionnés. Dès lors qu'ils occupent un emploi (qui plus est, administratif) et exercent peut-être de ce fait, une certaine influence en société, ils sont mentionnés dans les diverses notices de renseignements qu'adresse de façon quasi-annuelle le préfet au ministre de l'Intérieur. Ainsi, Eugène Boidin a-t-il deux fils qui, en 1870, sont respectivement, « l'un (…) attaché au cabinet du préfet de la Meurthe » (autrement dit dans la même ville que son père) tandis que « l'autre est contrôleur des contributions directes à Valenciennes ». Quelques années plus tard, leurs situations respectives ont évolué. En 1879, l'aîné poursuit sa carrière dans la ville de Nancy (mais en tant que « contrôleur des contributions directes ») tandis que le deuxième marche sur les

[1259] A savoir des notices datées des 24 septembre 1866, 15 février 1870, 30 novembre 1871, 25 juin 1872, 1873, et, enfin, du 8 février 1879. A.D.M.M. 2 M 7.
[1260] La fiche de renseignements précise que les enfants ont respectivement 19 et 16 ans et la mère 40 ans. Cette dernière doit plutôt en avoir 38 ou 39 ans: nous serions donc alors en 1862 ou 1863 (la datation est approximative).
[1261] Fiche 1872. A.D.M.M. 2 M 7.
[1262] Fiches 1862 et 1866.. A.D.M.M. 2 M 7.
[1263] 1862 : « Ses goûts sont modestes comme ses habitudes : il n'y a rien de saillant dans ses désirs, il fait beaucoup de bien dans les communes où sont situées ses propriétés ».
1866 : « Ses goûts sont simples, ses habitudes extrêmement modestes. Il passe à la campagne, prés de la ville, tout le temps qui lui reste après l'accomplissement de ses devoirs ».
1870 : « Ses goûts sont simples. Ses habitudes modestes ».
1872 : « Goûts et penchants : très bourgeois, bonne famille de province » : l'appréciation diffère des précédentes : soit les goûts de Boidin ont évolué soit c'est un nouveau préfet…
[1264] Notices de 1862, 1866, 1870, 1879. . A.D.M.M. 2 M 7.

traces de son père et est « vice-président du Conseil de préfecture de la Haute-Marne »[1265] (à une époque où son père est, pour sa part, vice-président du Conseil de préfecture de la Meurthe !).

b) Le caractère d'Eugène Boidin.

Si la bonhomie est un de ses principaux traits de caractère, la franchise en est un autre et son caractère, si « conciliant » ou « bienveillant » soit-il, peut cependant, « à l'occasion (…) faire preuve de résolution et d'énergie » voir « de fermeté » ou de « résolution ».

c) « Un conseiller plein de mérite ».

Toutes les notices remplies par les soins des différents préfets successifs de la Meurthe sont unanimement élogieuses sur le compte de ce conseiller. Ainsi, est-il jugé comme « un fonctionnaire capable, laborieux et empressé ». Et le préfet d'ajouter que « son jugement est droit, son concours utile, son dévouement au gouvernement éclairé et résolu. C'est en tous les points de vue un conseiller plein de mérite »[1266]. Ainsi, n'a-t-il pas de mal à obtenir la succession de Mamelle à la vice-présidence du Conseil de préfecture de Nancy et surtout, à s'y maintenir de longues années durant[1267]. Toutes les qualités énumérées par les différents préfets se retrouvent dans leurs conclusions. Ainsi, en 1866[1268], Podevin écrit-il que «*ce qui plait surtout en M. Boidin c'est la loyauté du caractère, la franchise et la netteté des allures. Sincèrement et energiquement dévoué au gouvernement de l'empereur, il ne marchande pas ses services et dans toutes circonstances il se met à la disposition de l'administration. C'est un fonctionnaire sur lequel on doit compter et qu'on peut très nettement employer. Capable, laborieux, ami du devoir, il mérite la succession de M. Mamelle, la seule chose qu'il ambitionne ».*

Et comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire, sa notoriété et son assise au sein du Conseil de préfecture de la Meurthe se poursuit au-delà de la défaite de Sedan.

d) Les ambitions d'Eugène Boidin.

Comme nombre de ses confrères, il ne semble pas dévoré par de grandes ambitions (en 1862, le préfet précise même qu'il n'en a aucune) si ce n'est que de rester en poste au Conseil de préfecture de Nancy et d'en devenir le vice-président. Ses vœux sont d'ailleurs exaucés dés 1867. Quelques années passant, c'est l'envie de voir l'un de ses fils suivre ses propres pas qui le motive et il s'en ouvre au préfet qui a déjà, sous son aile, l'un des jeunes Boidin : « M. Boidin ne désire aucun avancement ; son seul vœu serait de voir son fils attaché depuis six ans

[1265] Notice du 8 février 1879.
[1266] Notice de 1862-1863.
[1267] 1870 : « L'administration extrêmement satisfaite du concours que lui donne M. Boidin s'associe avec empressement au désir qu'il exprime de rester toujours attaché à la préfecture de la Meurthe ».
Et en 1879, les élo ges ne tarissent pa s : « M. Bo idin est exce ptionnellement bien po sé à Nancy et dans le département ; il di rige non seul ement e n conscience mais ave c di stinction l es t ravaux du Conseil de préfecture » (8.02.1879). A.D.M.M. 2 M 7.
[1268] En 1866, fiche du 24 septembre.

au cabinet du Préfet de la Meurthe, obtenir une place de conseiller de préfecture[1269] »[1270]. Il envisage enfin de passer le flambeau nancéien à son fils, peut-être par attachement au pays lorrain ? [1271]

D) Un départ en retraite assorti du titre de « conseiller de préfecture honoraire ».

Au début du XX° siècle, Boidin va faire valoir ses droits à la retraite conformément au décret du 2 septembre 1906.

Boidin a exercé les fonctions de conseiller de préfecture jusqu'au 19 septembre 1906, « il jouissait en dernier lieu d'un traitement annuel de 4000F et (.. ;) il a toujours subi les retenues réglementaires au profit de la caisse des pensions civiles ».

Le 16 mai 1907, 1907, le Ministre de l'Intérieur informe le préfet qu'un « titre de pension de 2000 francs (…) a été concédé par décret du 9 mars 1907 à M. Boidin ».

Pour plus de clarté, nous avons suivi la carrière de Boidin, jusqu'à son terme, dépassant ainsi notre période d'étude, la Seconde République. Or, si Louis-Napoléon Bonaparte est triomphalement élu président le 10 décembre 1848, dés le 2 décembre 1851, par un coup d'Etat qu'entérine un plébiscite, il institue un régime autoritaire. C'est alors le Second Empire qui voit le jour et que l'on va maintenant envisager.

[1269] Cela ne semble donc pas une trop mauvaise situation ?…

[1270] A.D.M.M. 2M7, 1872 ; ou encore : « M. Boidin désire rester à Nancy: son unique ambition est de voir son fils admis dans la carrière du Conseil de préfecture » (le préfet de la Meurthe, 25 juin 1872), « ne désire que la nomination comme conseiller de préfecture dans un département quelconque de son 2° fils attaché depuis 6 ans au Cabinet des différents préfets de la Meurthe » (Fiche de renseignements qui semble aller avec ce qui précède, et qui a été rédigée quand ses fils ont 29 et 26 ans : on est donc probablement vers 1872, département de Meurthe et Moselle).

[1271] Cf la situation de ses propriétés. Une fiche du 8 février 1879 dévoile que son ambition est « de conserver ses fonctions jusqu'à ce que son fils, actuellement vice-président du Conseil de préfecture à Chaumont puisse lui succéder à Nancy ». Cette expression, aujourd'hui étrange s'agissant d'une fonction publique, ne l'est pas dans le contexte de cette époque.

SECTION 7. LE SECOND EMPIRE (1852-1870).

Un an après le coup d'état du 2 décembre 1851, entériné par un plébiscite, la Seconde République devient le Second Empire et le prince-président Louis-Napoléon devient l'Empereur Napoléon III.

En 1852, le préfet de la Meurthe est Sivry, nommé en 1850. Il occupe ces fonctions jusqu'en 1854.

§ 1. ALPHONSE DE SIVRY, PREFET DE LA MEURTHE DE 1850 A 1854.

Alphonse de Sivry, nommé par la Seconde République en 1850, reste en fonction après le coup d'état et devient ainsi le premier préfet de la Meurthe sous le Second Empire. Il reste d'ailleurs en poste à Nancy jusqu'au 20 juin 1854, époque à laquelle il est nommé sénateur.

Le préfet Sivry ne va procéder à aucune nouvelle nomination[1272] ni à aucun changement de conseiller de préfecture pendant les quatre dernières années de ses fonctions au sein du département de la Meurthe. Or, cette stabilité s'avère, de prime abord, étonnante au regard des évènements. Qu'en est-il réellement ?

En 1852, un décret du 28 mars, réduit le nombre des membres du Conseil de préfecture de la Meurthe à trois[1273]. Sont alors en fonction au sein de ce Conseil, les quatre personnes suivantes : Mamelle (nommé en 1840, renommé en 1848, il part en retraite en 1867) ; Poirel (de 1841 jusqu'en août 1857), Metz (Nommé en février 1849, il reste jusqu'en juin 1854) ; Boidin (nommé en octobre 1850, il reste jusqu'en 1906, c'est à dire 56 ans au sein de ce même conseil !).

Au moment où intervient ce décret, aucun mouvement ne se produit au sein de la préfecture de Nancy pour mettre le Conseil de préfecture en conformité avec les nouvelles dispositions réglementant sa composition. Comme, en outre, aucun décès ni départ en retraite ou démission n'intervient, la composition de cette formation reste intacte.

Cependant, il n'est pas très étonnant que cette réduction réglementaire ne soit suivie d'aucune destitution ou déplacement de fonctionnaire car ce n'est pas là le mode habituel de fonctionnement. En règle générale, lorqu'une réduction est décidée réglementairement, il est également prévu que cette réduction ne doit intervenir que progressivement, au gré des

[1272] Il faut, certes, noter que Ménager est nommé le 22 juin 1854 soit deux jours après le départ du préfet Sivry. Il faut donc bien reconnaître que si un préfet a pu jouer un rôle quelconque dans cette nomination c'est bien plutôt Sivry que Lenglé. Cependant, techniquement cette nomination intervient le lendemain de celle du préfet Lenglé et n'ayant aucune information sur une intervention de Sivry en faveur de Ménager, il a semblé préférable de « comptabiliser » cette nomination à l'actif du second préfet.

[1273] Remodifié par le décret impérial du 25 décembre 1855 qui rétablit dans la Meurthe un quatrième conseiller de préfecture.

promotions, des départs en retraite ou des décès. Le Conseil de préfecture de la Meurthe reste ainsi composé de quatre conseillers de 1852 jusqu'en 1854.

Or, en 1854, soit deux ans après ce décret, Metz est nommé sous-préfet et est remplacé le 22 juin 1854[1274] par Pierre Menager, en dépit de la réduction du nombre de conseillers à trois.

En juin 1854, siègent donc : Mamelle, Poirel, Menager et Boidin. La décision émanant bien évidemment du ministre de l'Intérieur et de l'Empereur, il est légitime de se demander si l'administration s'estime ou non liée par la réglementation qu'elle édicte ? Toujours est-il que Ménager ne reste pas longtemps et quitte ce Conseil dès octobre de la même année (il sera resté à peine plus de trois mois). Dès lors, et jusqu'en novembre 1855, le Conseil de préfecture de la Meurthe va effectivement fonctionner avec trois conseillers.

§ 2. ALBERT LENGLE[1275], ANCIEN PREFET DE LA MEUSE, NOMME LE 21 JUIN 1854 PAR NAPOLEON III.

Quatre nominations de conseillers de préfecture ont lieu pendant cette période de sept ans. Elles interviennent consécutivement au déplacement de trois conseillers : ainsi, Metz quitte ses fonctions de conseiller à Nancy car il devient sous-préfet. Il est alors remplacé par Pierre Ménager, lequel va, après un court passage à Nancy (environ 4 mois), poursuivre cette même carrière de magistrat administratif dans d'autres préfectures, et, en premier lieu, dans le Doubs. Après quelques mois, c'est Jean Passelac qui remplace Ménager, mais lui-même ne reste pas très longtemps en poste et va exercer ces même fonctions en Moselle puis dans l'Hérault, avant d'accéder à une première sous-préfecture. Ce sont donc des fonctionnaires qui, majoritairement, voient leur situation s'améliorer[1276].

Passelac parti, c'est Henri Costé qui le remplace en février 1856.

Quant à la quatrième et dernière nomination de cette période, c'est celle de Louis Carette qui supplée ainsi au départ en retraite de Poirel.

Notons que deux de ces nouveaux membres du Conseil de préfecture de la Meurthe sont d'anciens attachés du ministère de l'Intérieur (Passelac et Carette), un autre est un ancien conseiller de préfecture (Menager) et le dernier (Costé) est avocat et ancien juge suppléant du Tribunal civil de Nancy.

Deux d'entre eux (Costé et Carette) sont mis en disponibilité en 1879 et 1880, ce qui met un terme à leurs attributions au sein du Conseil de préfecture de la Meurthe.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer ci-dessus, malgré le décret de 1852, la vacance laissée par le départ de Metz est tout de même pourvue.

[1274] Soit le lendemain de l'arrivée du nouveau préfet Albert Lenglé.

[1275] Anciennement préfet de la Meuse.
Ce dernier étant ensuite admis à faire valoir ses droits à la retraite, il est remplacé par M. de St Paul.

[1276] On peut se demander si ceux qui restent conseillers de préfecture sont mutés dans de meilleures préfectures.

A) La nomination de Ménager (44 ans).

La nomination de Ménager par un décret du 22 juin 1854, intervient suite au départ de Hyacinthe Metz, promu sous-préfet. Ménager a alors 44 ans et sa fortune, évaluée à 1500 francs, est comparable à celle des conseillers de préfecture des périodes précédant 1840. En effet, après cette date et aux deux seules exceptions de Mamelle (1000 ou 6000 francs) et Metz (4000 francs), les fortunes (évaluées en revenus) des conseillers de préfecture dépassent les sommes habituellement rencontrées et se comptent en dizaines de milliers de francs (Lepère : 116 000 francs; Poirel : 58 000 ; Blaise : 33 000 ; Boidin : 8000). Il faut cependant, afin d'être exhaustif, préciser qu'après Ménager, les conseillers nommés auront une fortune bien supérieure. Ainsi le patrimoine de Costé lui offre-t-il une rente de 10 000 francs tandis que Carette bénéficie de 15000 francs de revenus.

Le préfet de la Meurthe donne au conseiller Menager des missions de nature administrative dont il s'acquitte parfaitement. Pour le récompenser de ses bons et loyaux services, Albert Lenglé propose au ministre de l'Intérieur de lui confier un poste au sein de l'administration active, telle une sous-préfecture[1277]. En réalité, Ménager va bel et bien être promu, non comme sous-préfet mais comme secrétaire général du Doubs. La lettre de félicitation adressée à Ménager par le préfet de la Meurthe prouve bien, s'il en était encore besoin, que le poste de secrétaire général jouit d'une bien meilleure considération que celui de conseiller de préfecture[1278]. Il s'agit donc, sans aucun doute, d'une promotion.

En octobre 1854, le Conseil de préfecture de la Meurthe, suite au départ de Ménager ne compte plus que trois membres : Mamelle, Poirel et Boidin.

Il faut en effet se rappeler que le décret de 1852 prévoit que le Conseil de préfecture de la Meurthe ne doit se composer que de trois membres. La nomination de Ménager en juin 1854 a déjà constituée une entorse à cette décision. C'est dans cette même logique qu'à compter d'octobre 1854, le préfet de la Meurthe va multiplier les démarches pour que le ministre lui permette de pallier ce départ et donc accepte de pourvoir à la vacance laissée par le départ de Ménager[1279]. Le ministre fait cependant la sourde oreille et c'est seulement le 25 décembre 1855 qu'un décret impérial rétablit officiellement un quatrième conseiller de préfecture au sein du département de la Meurthe. Cependant, depuis déjà un mois (23 novembre 1855), le préfet de la Meurthe a obtenu la nomination d'un nouveau conseiller en la personne de Jean Passelac.

La réglementation semble donc être de peu d'influence sur ce Conseil de préfecture puisque, alors même qu'elle prévoit en mars 1852, que ce conseil doit se contenter de 3 membres, il va fonctionner avec 4 conseillers jusqu'en octobre 1854. C'est seulement à compter d'octobre 1854 et jusqu'en novembre 1855, qu'il n'y a que 3 conseillers. Et un mois

[1277] A.D.M.M. 2M7
[1278] Lettre du 3 novembre 1854 qui félicite Ménager pour sa nomination en tant que secrétaire général du Doubs. A.D.M.M. 2M7.
[1279] A.D.M.M. 2M7.

avant que la loi ne soit officiellement rapportée (et donc un quatrième membre rétabli), le Conseil de préfecture de Nancy se dote de ce quatrième confrère : Passelac.

B) 1855 : nomination de Passelac (27 ans).

Né en 1828, ce conseiller sur lequel nous n'avons pas trouvé, contrairement à l'accoutumée, les innombrables notices de renseignements fournies aux ministres de l'Intérieur, est nommé conseiller de préfecture de la Meurthe à l'âge de 27 ans. C'est un ancien employé du ministère de l'Intérieur. Il faut à cet effet, remarquer que deux ans après sa nomination, un autre ancien attaché du ministère de l'Intérieur, Louis Carette, est nommé au sein du Conseil de préfecture de la Meurthe. (D'ailleurs, ce Carette aussi a 27 ans au moment de son entrée en fonctions à Nancy). Serait-ce là le nouveau vivier de ces conseils administratifs ?

Il semble que l'on nomme des hommes plus jeunes au sein du Conseil de préfecture de Nancy et que ceux-ci fassent une carrière après cette nomination (Nancy n'est plus la dernière étape avant la retraite) que ce soit au sein d'autres préfectures[1280] toujours comme conseillers ou que ce soit comme sous-préfets..

C) La nomination d'un jeune avocat de 30 ans : Augustin Costé.

Augustin Costé est appelé à remplacer Passelac. Il n'a pas tout à fait 30 ans au moment de sa nomination en 1856. C'est un avocat qui est aussi juge suppléant[1281] au tribunal civil de Nancy. Il n'est pas natif du département mais de celui de la Haute-Marne. Pour autant, au moment de sa nomination au Conseil de préfecture de Nancy, il vit et travaille déjà dans cette ville et y concentre déjà ses intérêts. C'est donc bien une notabilité locale.

1. La recommandation du président du Sénat.

Le président du Sénat écrit au préfet Lenglé pour lui recommander Costé, alors juge suppléant au tribunal de Nancy, et désireux d'appartenir au Conseil de préfecture siégeant dans cette même ville.

Le 13 janvier 1855, Lenglé lui répond qu'il a bien reçu sa requête et qu'il serait « heureux (...) de pouvoir en cette circonstance concourir (...) à la réalisation du désir de M. Costé ». A cette fin, il vient donc d'écrire au ministre de l'Intérieur pour que soit rétabli un quatrième conseiller de préfecture[1282] dans le département de la Meurthe.

Néanmoins, nous savons que Passelac lui aura alors été préféré. Nous allons tâcher d'en découvrir les raisons.

[1280] Mieux classées
[1281] Ceci est une fonction épisodique et non retribuée, ce qui explique qu'elle ne souffre pas d'incompatibilité avec celle d'avocat.
[1282] Lettre du 13.01.1855 . A.D.M.M. 2 M 7.

En décembre 1855, font donc partie du Conseil de préfecture de Nancy : Mamelle, Poirel, Passelac et Boidin. Costé doit attendre le départ de Passelac en 1856 pour être, à son tour, appelé à siéger au Conseil de préfecture de la Meurthe.

2. Ses origines familiales.

Les informations fournies à l'occasion de l'expédition de fiches de renseignements sur les conseillers de préfecture donnent parfois de nombreux détails tels qu'ici la « position sociale et [les] anciens services de la famille paternelle et maternelle » du conseiller Costé. Ainsi apprend-t-on que « son grand père maternel était payeur de la Haute-Marne. (…) Son père, (…) président de chambre à la Cour impériale de Nancy »[1283] et lui-même « se destinait (…) à la magistrature et a fait un stage de quelques années au Parquet du Procureur Général »[1284]. Sa famille, et par la suite, lui-même à titre personnel, jouissent d'une bonne réputation *et de la considération publique*[1285]. Costé est, à ce qu'il semble, très introduit dans le monde, et à son tour « reçoit très bien », dans sa maison que les différents préfets jugent d'une tenue « très élégante ».

3. Sa fortune.

Les préfets disent de Costé que c'est un homme riche, il semble donc logique d'en déduire que c'est un notable.

Quant à l'évaluation de sa fortune, elle diffère selon les notices de renseignements. Peut-être faut-il simplement y voir le signe d'une amélioration de sa situation financière. Ainsi, ses propriétés « provenant des successions paternelles et maternelles et de la dot de Mme Costé », sont situées aussi bien dans la Meurthe que dans les Vosges ou encore dans la Haute-Marne. Elles lui procurent une rente de 24 000 à 25 000 francs en 1866, et de 40 000 francs en 1879.

4. Son appartenance religieuse.

M. Costé est catholique. C'est, en définitive, la seule confession mentionnée dans toutes les fiches de renseignements dont nous avons disposées pour notre étude.

5. Son apparence et sa santé.

Une note de renseignements[1286] adressée par le préfet au ministre de l'Intérieur lui trouve une « santé délicate », « altérée »[1287] mais s'empresse de rassurer le ministre en précisant que Costé « a cependant très bien supporté une fracture de la jambe, il y a deux mois ; cet accident, des suites duquel il est aujourd'hui entièrement rétabli ne laissera aucune trace »[1288].

[1283] A.D.M.M. 2M7, fiche de renseignements sur Costé, 1862.
[1284] A.D.M.M. 2M7, fiche de renseignements sur Costé, 1870.
[1285] A.D.M.M. 2M7, fiche du 24.7bre.1766 : Il jouit de l'estime publique.
[1286] Alors qu'en 1862, sa fiche de renseignements dit qu'il a une « bonne santé [et] point d'infirmités »
[1287] Fiche non datée (mais à ce moment là il n'a encore que deux enfants).
[1288] Fiche de renseignements sur M. Costé, en date du 8 février 1879, A.D.M.M. 2M7.

On peut légitimement se demander quelle sorte d'incidence la santé du conseiller de préfecture, peut avoir sur l'appréciation de sa valeur professionnelle.

Les impressions quant à son apparence physique jugent toutes de façon unanime qu'il s'agit d'un homme au « physique distingué », à la « tenue parfaite » et aux « manières distinguées (…) d'un homme d'excellente compagnie », à ce détail prés que le préfet rajoute en 1862 qu'elles sont « un peu dures », ce qui pourrait peut-être s'expliquer par certains traits de caractères décrits par le(s) préfet(s).

6. Position sociale et caractère.

Costé semble avoir un certain parti pris pour les classes élevées de la société, dont il fait lui-même partie[1289] depuis son second mariage[1290]. Ainsi, s'il recherche pratiquement exclusivement leur compagnie[1291], il semble que l'on puisse inférer de ce que les préfets écrivent, que cette préférence ait quelques répercussions dans son travail et, plus particulièrement, dans la partialité de ses jugements. Ainsi peut-on lire, le concernant, qu'il « juge très indulgemment les personnes qui occupent une situation considérable dans la société et avec sévérité celles qui sont dans des positions modestes »[1292]. De même, ses rapports avec ses collègues semblent, si l'on peut dire, peu confraternels ; car, pour tout dire, il « en a fort peu » [1293]. D'où peut-être, ce caractère « entier, absolu et manquant de bienveillance » [1294] que décrit le préfet Saint-Paul en 1862 ou encore « altier », « un peu dédaigneux » que lui trouve Podevin en 1866[1295]. C'est encore cette annotation : « Apprécié par la haute société, il l'est peu par les classes plus modestes et par les fonctionnaires qui l'accusent d'avoir de la morgue »[1296]. Deux préfets seulement, l'estiment, l'un en 1870, d'un caractère « doux et bienveillant »[1297], l'autre, en 1879, d'un caractère « facile et agréable » (8 février 1879) . Faut-il y voir là le signe de la maturité ou des divergences dûes à la subjectivité de ces informations ?

[1289] « Position et considération : il occupe dans le monde une très bonne position et y est estimé », 1862, A.D.M.M. 2M7.

[1290] « Très bien placé à Nancy : appartient par sa femme à la société la plus élevée. Caractère : très aimable et très sûr, (…) relations », 1871, A.D.M.M. 2M7.
1879 : « Position sociale : excellente. Mme Costé est très honorablement posée à Nancy, elle y est en relations principalement avec la vieille société du pays ». Sa deuxième femme « appartient à la haute société de Nancy ».

[1291] Le préfet écrit en 1862 que Costé « a des rapports exclusifs avec les personnes de la haute société ». En 1866, il renouvelle cette remarque : « Position sociale : Vit complètement en dehors du monde des fonctionnaires et recherche, avec une préférence marquée et moins exclusive les personnes de la haute société de la ville sans se préoccuper assez peut-être des sentiments politiques qu'elles manifestent. Il jouit de l'estime publique ». A.D.M.M. 2M7.

[1292] Fiches individuelles concernant Costé, 1862, A.D.M.M. 2M7.

[1293] Fiches individuelles concernant Costé, 1862, A.D.M.M. 2M7. Ceci est tout de même contredit dans deux fiches (opinion qui reste donc minoritaire), lesquelles affirment que ses « relations sociales et publiques et notamment avec les fonctionnaires et les maires [sont] bonnes ». Cette notice n'est pas datée mais on sait qu'il a alors deux enfants. Le seconde notice va même plus loin puisqu'elle affirme que ces relations ne sont pas seulement bonnes mais « excellentes » Fiche de renseignements sur M. Costé, en date du 8 février 1879 ; A.D.M.M. 2M7.

[1294] 1862, A.D.M.M. 2M7.

[1295] 1866, A.D.M.M. 2M7.

[1296] Fiches individuelles de renseignements de 1862 et concernant Costé, lequel a alors environ 36 ans A.D.M.M. 2M7.

[1297] A.D.M.M. 2M7,

7. Un homme à l'instruction limitée et « impressionnable comme les artistes » mais bon conseiller de préfecture.

Tout en le décrivant au fil de toutes ces années comme un mélomane, féru de musique mais « susceptible [et] impressionnable comme les artistes »[1298], les préfets jugent son instruction parfois tout juste « suffisante ». Pour autant, il ne faut pas s'y tromper car en dépit de cette appréciation peu flatteuse et malgré son caractère jugé sévèrement[1299], tous le donnent pour un bon conseiller de préfecture[1300].

C'est dans cette question de l'instruction, plus que dans toute autre, que le caractère subjectif évoqué ci-dessus nous paraît le plus flagrant.

Ainsi, alors que certains jugent son « instruction, suffisante » ou son éducation « excellente », d'autres trouvent que son « instruction manque un peu de solidité ». Tous s'accordent cependant sur le fait que Costé « connaît la pratique du Conseil de préfecture » autrement dit, il « connaît bien la matière administrative[1301] ». Il faut en déduire qu'il exerce sans doute correctement ses fonctions. C'est en tout cas ce qui est souvent mentionné. C'est également ce qu'il ressort de ce jugement au demeurant peu enthousiaste de février 1870 et dans lequel il est écrit que Costé « a moins d'instruction administrative et moins de solidité dans le jugement que ses collègues mais il suffit à la tâche à laquelle il donne toutes ses forces et sa bonne volonté[1302]. Honnête, consciencieux, suffisamment laborieux, il est assurément à la hauteur de sa mission et il inspire aux justiciables une confiance méritée ». Si donc Costé est à la mesure de ce que l'on attend de lui, professionnellement parlant, ce jugement du préfet laisse néanmoins songeur. Cette idée de « suffire à la tâche » demandée n'apparaît-elle pas comme quelque peu péjorative à l'encontre de cette institution qu'est le Conseil de préfecture ? Ne doit-on pas interpréter cette assertion dans le sens des critiques souvent proférées à l'encontre de cette juridiction contentieuse ?

C'est encore cette même subjectivité que l'on rencontre à propos des facultés d'élocution de ce fonctionnaire. En effet, si certains jugent son élocution médiocre, « ordinaire »[1303] et d'autres très bonne[1304], d'autres la classent « dans une très bonne moyenne[1305] » ou encore

---

[1298] 1862, A.D.M.M. 2M7.

[1299] Même son esprit est examiné et fait parfois l'objet de critiques peu amènes. Ainsi, alors qu'au début de sa carrière, le préfet juge que son esprit et son caractère sont bons, en 1866, Podevin écrit qu'il a un « esprit assez fin mais sans grande élévation ». D'autres estiment qu'il a un esprit « délié, paradoxal ». A.D.M.M. 2M7.

[1300] « M. Costé remplit très consciencieusement ses devoirs de conseiller de préfecture, il étudie les affaires qui lui sont soumises et les décrit bien. Son goût pour les arts ne l'empêche pas de très bien remplir ses devoirs dans ses fonctions. Susceptible, impressionnable comme les artistes, il ne voit pas toujours bien les événements (…) autour de lui, et n'apporte pas dans ses jugements sur les hommes une maturité suffisante. (…)Au point de vue de sa position, j'apprécie ses services parce qu'il est consciencieux », 1862, A.D.M.M. 2M7.

[1301] Le recrutement aurait donc bien été dans le sens d'une amélioration ? nous pouvons remarquer qu'il a été avocat, classe professionnelle dans laquelle un préfet disait vouloir recruter son personnel de Conseil de préfecture (même s'il parlait de ceux jouissant déjà une forte réputation : mais avec toutes les remarques que nous avons pu lire, nous sommes en droit de nous demander si un avocat moins côté ne pourrait « suffire » ?)

[1302] Encore une fois on peut se demander si la fonction n'est pas considérée comme un peu légère ! ! cette phrase mérite qu'on s'y attarde…(la bonne volonté seule suffirait-elle ?)

[1303] Fiche non datée (mais à ce moment là il n'a encore que 2 enfants) A.D.M.M. 2M7.

[1304] 30 novembre 1871, A.D.M.M. 2M7.

[1305] 8 février 1879, A.D.M.M. 2M7.

« convenable »[1306]. Le préfet Saint-Paul, pour sa part, estime que s'il peut parler longuement c'est toutefois, « sans élégance »[1307].

Il en va encore de même de son « jugement », qualité professionnelle indispensable. De « incertain [et] irrésolu »[1308], « ordinaire »[1309] voire « bon »[1310], il passe à la fin de sa carrière, en 1879, pour se situer simplement «dans une très bonne moyenne »[1311]

8. Un ancien conservateur « dévoué au gouvernement impérial ».

La préférence de Costé pour les classes supérieures de la bonne société nancéienne n'ira pas sans lui causer quelques désagréments (légers, il est vrai). Ainsi, en 1866, le préfet écrit-il : « ses relations à peu près exclusives avec les familles qui ne passent pas pour aimer le gouvernement de l'Empereur ont pu donner quelques doutes sur ses sentiments politiques, mais je n'ai rien vu, rien appris qui puisse me faire suspecter la sincérité de son dévouement et la sagesse de ses opinions »[1312]. Puis, très vite, le préfet le dédouane de toute suspicion et écrit que Costé « recherche, avec (…) préférence (…) les personnes de la haute société de la ville sans se préoccuper assez peut être des sentiments politiques qu'elles manifestent » . Quelques années plus tard, en 1870, ce faux pas est cependant oublié : « Assez tiède en politique, il n'a jamais cependant laissé douter de son dévouement au Gouvernement impérial, et de la sagesse de ses opinions. (…) Propriétaire d'un des plus beaux hôtels de la ville qu'il habite il n'a pas d'autre ambition que de rester où il est. Il est riche[1313] et fait de sa fortune le plus honorable usage. M. Costé reçoit beaucoup et ses relations habituelles sont à tous les points de vue complètement irréprochables »[1314].

L'année suivante[1315] apporte plus de précisions puisque le préfet note alors que son « ancienne direction politique [est] conservatrice »[1316] tout comme ses « opinions politiques apparentes ». En réalité, au début de son entrée en fonctions (dans les années 1862), il est encore un jeune conseiller de 36 ans qui n'a pas « d'antécédents politiques »[1317]. Puis il adopte une attitude de réserve[1318], permettant de pardonner des fréquentations peu favorables au régime impérial[1319]. C'est d'ailleurs peut-être bien là qu'il faut rechercher la source de sa

---

[1306] « Son attitude et son langage sont convenables » (Notice individuelle non datée : il n'a alors que deux enfants). A.D.M.M. 2M7.
[1307] 1862, A.D.M.M. 2M7.
[1308] fiche du 24.7bre.1866, A.D.M.M. 2M7.
[1309] Notice individuelle non datée. Il n'a alors que deux enfants. A.D.M.M. 2M7.
[1310] fiche non datée mais à ce moment là il n'a encore que deux enfants) A.D.M.M. 2M7.
[1311] Fiche du 8 février 1879. A.D.M.M. 2M7.
[1312] Fiche du 24 septembre 1866, A.D.M.M. 2M7.
[1313] Nous savons que cela ne lui vient sûrement pas de ses fonctions de conseiller de préfecture ; cela tendrait à confirmer le fait que ce sont principalement des notables qui sont recrutés ? !
[1314] Février 1870, A.D.M.M. 2M7.
[1315] 30 novembre 1871, A.D.M.M. 2M7.
[1316] Opinion politique : conservateur (Notice non datée, il n'a alors que deux enfants). A.D.M.M. 2M7.
[1317] 1862, A.D.M.M. 2M7.
[1318] « Réservé en politique », 1871, A.D.M.M. 2M7.
[1319] D'ailleurs, son « intelligence politique » est jugée dans les premières années où il travaille au conseil, comme « médiocre ». (1862, A.D.M.M. 2M7). Les années suivantes, les annotations préfectorales se montrent plus complaisantes, estimant que cette intelligence politique est « fort ordinaire » (fiche du 24.7bre.1866), puis, finalement, « dans une très bonne moyenne » (Fiche 8 février 1879, A.D.M.M. 2M7). Peut-être Costé évolue-t-il au fil des ans, vers une plus grande maturité politique, laquelle finit par lui enseigner la discretion.. Ces

longévité[1320] au sein du Conseil de préfecture puisque, le gouvernement estimant qu'il peut lui accorder sa confiance, il s'y maintient pendant 23 ans, avant d'être placé en disponibilité.

Le préfet est d'ailleurs d'autant plus satisfait que Costé lui apporte un concours sans réserve et qu'il « remplit exactement les délégations dont il est chargé »[1321], ce qui laisse à penser que le préfet lui confie des missions administratives.

9. Un conseiller satisfait.

Toutes les notices de renseignements, qu'elles soient datées de 1862 ou de 1879, précisent que Costé ne désire rien d'autre que de conserver son poste dans la capitale lorraine où se concentrent ses intérêts et ses liens familiaux. Ainsi que l'explique le préfet en 1870, Costé est « marié à Nancy. La famille de Mme Costé habite Nancy et c'est à Nancy que se concentrent tous ses intérêts : pour rien au monde, Mme Costé n'accepterait une autre résidence et j'estime qu'il n'y a aucune raison pour la lui imposer»[1322].

D) Un ancien attaché de ministère : Carette.

En septembre 1857, le conseiller de préfecture Jacques Poirel part en retraite. C'est alors Louis Carette qui est nommé en ses lieux et place.

1. La question des engagements politiques.

a) Un conservateur autoritaire.

Les premières fiches de renseignements établies sur le conseiller Carette décrivent un homme à l'instruction jugée « suffisante »[1323], « intelligent », qui a « la pratique de l'administration » mais « manque un peu de réserve en politique »[1324]. Il est d'ailleurs classé ici comme un « conservateur autoritaire »[1325]. Cette critique est assez récurrente et semble aller de pair avec l'appréciation portée sur lui à la rubrique « esprit et caractère » où il est noté que Carette a un « esprit un peu frondeur »[1326], ce qui n'empêchera pas dans une autre demande de renseignements d'accoler à coté de frondeur, « caractère facile ».

---

mauvaises appréciations des premières années ont peut-être également aider à lui pardonner certaines incartades ?

[1320] La même conclusion avait été envisagée à propos du conseiller Susleau.

[1321] « Concours donné au préfet : bon » (1862), « excellent » (fiche du 30 novembre 1871) « plein de bonne volonté, 8 février 1879, A.D.M.M. 2M7.

[1322] Février 1870, A.D.M.M. 2M7.

[1323] Voire même « très convenable ».

[1324] Cependant qu'en février 1879, une notice disait de lui qu'il ne s'occupait pas de politique ! A.D.M.M. 2M7.

[1325] Cela représente tout de même une réelle différence avec la mention selon laquelle il « ne s'est jamais occupé de politique », écrite en 1879 !

[1326] En 1879, le préfet le trouve « très agréable » : la différence est tout de même notable avec les annotations des années 1860: cela peut-il avoir un lien avec le changement de régime ?

Ces remarques, portées sur une de ses premières fiches de renseignements, se retrouveront (selon les préfets) encore dans les suivantes puis se dissipent totalement quelques années plus tard, alors que le régime politique de la France change.

b) Une plus grande réserve politique.

Ainsi, s'il n'est pas rare de lire avant 1865 qu'il n'a « points d'antécédents politiques[1327] (…) et [qu'] il s'occupe peu de politique mais (…) apprécie sainement »[1328] ces questions, ou encore que son « intelligence administrative (…) semble beaucoup plus développée que l'intelligence des questions politiques pour lesquelles il manifeste une assez grande indifférence »[1329] , en 1879, nous pouvons lire sans étonnement que Carette « ne s'est jamais occupé de politique »[1330].

Simultanément, son tempérament frondeur laisse place à un « caractère doux, facile et bienveillant »[1331], et même « très agréable »[1332], voire « aimable »[1333]. Revirement total d'attitude du conseiller Carette ? Convergences des opinions politiques professées par ce conseiller avec celles de l'Etat ? ou jugements révélateurs de la part subjective d'appréciations laissées à la libre détermination des préfets qui se succèdent ? Notons en effet, à ce sujet, que Carette a travaillé sous la direction de six préfets de la Meurthe différents.

Quant à la « confiance à accorder » (critère qui découle de l'appréciation précédente), le préfet qui remplit la première notice de Carette en notre possession, avoue n'avoir pas eu « l'occasion de le mettre à l'épreuve » mais précise que le conseiller « tient à sa situation » et s'en remet aux notes de ses prédécesseurs sur lui. Ainsi écrit-il que ce personnage « manque un peu de prudence dans ses appréciations sur l'état politique du pays. Je n'ai pas eu occasion de l'employer dans des missions particulières, mais je retrouve dans les notes de mon prédécesseur l'assurance qu'il a fait preuve d'intelligence lors d'une enquête délicate dont il avait la charge dans l'arrondissement de Briey. Je le crois volontiers, M. Carette ayant réellement une certaine valeur personnelle[1334] ; marié à Nancy, je ne crois pas qu'il sollicite d'avancement »[1335].

[1327] Nous pouvons lire la même chose dans une fiche de renseignements sur Carette de 1866.

[1328] Là encore nous relèvons une différence notable avec une autre note où un préfet estime qu'il n'était pas assez réservé en politique… Ces différences ne seraient-elles dûes qu'à de simples questions d'appréciation ? A.D.M.M. 2M7.

[1329] 1866, A.D.M.M. 2M7.

[1330] 1879, A.D.M.M 2M7.

[1331] « Esprit (qualités et imperfections). Facile et bienveillant. Caractère (qualités et imperfections) : Doux, facile, bienveillant », 1865, A.D.M.M. 2M7

[1332] 1879, A.D.M.M 2M7.

[1333] 1866, A.D.M.M 2M7.

[1334] Enfin un compliment ! mais après tout ce qu'on a lu dur à croire

[1335] Ainsi, comme nous pouvions le penser, ce n'est pas le même préfet que celui qui lui a confié la mission à Briey. Il y a tout lieu de croire que ce n'est pas non plus le même que celui qui a rempli la fiche de 1879 ou alors, ce qui est le cas, la situation entre ces deux fiches a bien changé ! ! Cette dernière fiche n'est pas datée mais est beaucoup moins élogieuse sur Carette que celle de 1879. Notamment, quant aux opinions politiques de Carette : dans l'une il n'en a pas, dans l'autre, c'est un conservateur autoritaire ! !

Comme pour le conseiller Costé, il ressort des appréciations des préfets sur Carette que son intelligence administrative est jugée beaucoup plus appréciable[1336] que son intelligence politique. Mais, après tout, la première de ces deux sortes d'intelligence n'est-elle pas la plus importante qu'il faille souhaiter chez un conseiller de préfecture ?

A partir de 1865, le conseiller Carette (tout comme d'ailleurs Costé), apprend la prudence en matière politique. Cet effort est interprété par les préfets comme un ralliement au régime de Napoléon III.

c) Un « dévouement (…) sincère et sans réserve » envers l'Empire.

En 1866, le préfet Podevin estime que Carette est digne de la confiance du gouvernement impérial et il le fait savoir au ministre de l'Intérieur. Ainsi, lui décrit-il ce fonctionnaire :

« Sans avoir une grande autorité dans le Conseil de préfecture, M. Carette inspire pourtant aux justiciables comme à ses propres collègues une grande confiance par le soin consciencieux qu'il apporte dans l'exercice de ses fonctions. Il doit inspirer la même confiance au gouvernement pour lequel son dévouement est sincère et sans réserve » [1337].

Il ajoute même que cet attachement à l'Empire est familial : « Il suit en politique l'exemple de sa famille qui s'est toujours sentie très dévouée au gouvernement de l'Empereur. A l'occasion le préfet pourrait compter sur son concours et son énergie. C'est en résumé un très bon fonctionnaire, cherchant avec empressement toutes les occasions d'être agréable et utile ».

d) Un conseiller présent encore sous la IIIième République.

« M. Carette jouit à Nancy de l'estime et de la sympathie de tous, il ne demande qu'à continuer d'y remplir ses fonctions non politiques[1338] avec la même conscience que par le passé. L'administration n'a qu'à gagner à être entourée d'hommes comme lui »[1339]. Le moins que l'on puisse inférer de ces paroles élogieuses c'est que le préfet considère Carette comme digne de la confiance du nouveau gouvernement. Il est utile de noter que, nommé par le Second Empire, nous sommes désormais en 1879, c'est à dire sous la Troisième République). Carette est donc lui aussi, un conseiller qui a traversé des changements de régime sans avoir à en souffrir.

[1336] Encore une fiche sur Carette non datée, ici on est au plus en 1865 : « Intelligence administrative. (…) il voit bien les questions qui concernent l'administration ».
[1337] 1866, A.D.M.M 2M7.
[1338] A.D.M.M. 2M7. Sans grande surprise, nous déduisons de cette phrase du préfet que les fonctions de conseillers de préfecture ne sont pas considérées comme ayant une nature politique, et ce quand bien même le recrutement de ces mêmes conseillers est, selon certains auteurs comme Mme Brun-Jansem, de nature politisée. Cf sa thèse.
[1339] Fiche individuelle du 8 fevrier 1879, A.D.M.M 2M7.

2. Un conseiller respecté mais sans aucune influence.

a) Un conseiller de préfecture notable.

Les renseignements suivants portent sur la qualité de son travail. Ils le dépeignent comme un conseiller à l'« élocution assez facile »[1340], et au jugement « apprécié au Conseil de préfecture »[1341] au sein duquel il occupe « une bonne situation ». Il a en outre une « habitude du travail » et une « activité » jugées toutes deux, pour le moins, « suffisantes »[1342]. Rapprochons de toutes ces considérations, la remarque que nous avons relévée précédemment et où il était dit qu'il avait « la pratique de l'administration ». Nous pouvons en déduire qu'il doit donner satisfaction dans l'exercice de ses fonctions, ainsi qu'en atteste une note de 1866 : « Il s'exprime facilement et juge sainement les hommes et les choses et paraît par son instruction à tous les points de vue complètement à la hauteur de ses fonctions. Son esprit ne manque pas de finesse[1343]. Ses rapports sont pleins de bienveillance et d'a*ménité* (…) Il est exact, laborieux, ses rapports au conseil sont ordinairement bien étudiés. Il donne au préfet un concours sans reserve »[1344].

S'il est effectivement à la hauteur de ses fonctions, c'est, sans doute, parce qu'il a travaillé pendant cinq ans au sein du ministère de l'Intérieur : il y a donc certainement acquis l'essentiel de ses connaissances en droit administratif, unaniment jugées bonnes[1345].

C'est en somme un fonctionnaire décrit comme humainement très appréciable et professionnellement très valable. Ainsi, peut-on lire à l'occasion des conclusions apportées par les préfets que Carette est « doux et obligeant, il est charmé d'être utile aux autres et ne demande qu'à leur être agréable. Intelligent, modeste et dévoué, il cherche à se rendre utile ; (…) il possède en toutes choses une de ces bonnes moyennes qui doivent la faire apprécier »[1346].

[1340] Cette facilité d'élocution est souvent décrite sauf sur un document où il est noté que la « facilité d'élocution » de Carette est « ordinaire mais suffisante » (= fiche sur Carette non datée, mais au plus de 1865). C'est là une note marginale et, ainsi, par exemple en 1879, est-il écrit que Carette « s'exprime avec la facilité d'élocution d'un homme du monde ».

[1341] Le préfet écrit avant 1865, que ce conseiller a un « jugement (…) droit et bienveillant, [et qu'] il juge bien les hommes », 8 fevrier 1879, A.D.M.M 2M7.

[1342] Le préfet relève en 1865 que « M. Carette est un bon fonctionnaire, s'acquittant avec beaucoup de zèle de ses devoirs ».C'est tout de même plus flatteur que le qualificatif de « suffisant » concernant ses « activité et habitude du travail ».

[1343] Alors qu'en 1866, le rapporteur note que Carette a un « esprit ordinaire ».

[1344] Cette fonction d'aide au préfet paraît essentielle d'autant que jamais sur aucune notice de renseignements nous n'avons lu qu'un conseiller ait refusé son concours (ou l'ai offert à contre-cœur) à ce chef de l'administration préfectorale. Or, ce n'aurait pas été si incongru que cela puisque, très souvent, derrière ce concours que le préfet sollicite, se cachent des missions d'ordre purement administratives et sans rapport aucun avec l'activité d'un Conseil de préfecture. 1866, A.D.M.M. 2M7.

[1345] M. Carette « est (…) généralement très aimé de ceux qui l'approchent. Il s'exprime facilement, juge sainement les hommes et les choses et paraît, par son instruction, à tous les points de vue complètement à la hauteur de ses fonctions. Il connaît bien le droit administratif et son opinion au conseil ne manque pas d'autorité, cela tient au soin consciencieux qu'il apporte dans l'étude de l'examen des affaires.(…) » Fiche de 1869 A.D.M.M 2M7.

[1346] Citation qui date de 1865, au plus. On peut également lire en 1879 qu'il a un « esprit ouvert » ou encore en 1866 que : « c'est en somme un bon fonctionnaire cherchant avec empressement toutes les occasions d'être utile et qui dans l'occasion ne manquerait ni de fermeté ni de décision. [Et le préfet en conclut] : Je n'ai que du bien à en dire », 1866, A.D.M.M 2M7.

b) un notable, conseiller de préfecture ?

α) Les origines familiales du conseiller Carette.

Les origines familiales, habituellement reprises dans toutes les fiches de renseignements, ne se trouvent, concernant Carette, que sur une seule d'entre elles: celle de 1879. Pour autant, il ne faudrait pas les supposer modestes car « son grand père maternel était magistrat, son père, maître de forges dans la Haute-Marne, tous deux sont décédés » [1347].

Son mariage est également examiné et semble lui apporter une certaine considération. « Marié en 1863 (…) Mme Carette est une femme aimable et bonne, très bien posée à Nancy »[1348]. Lui-même jouit de la considération publique, d'autant qu'il n'a aucun parti pris pour une classe de la société en particulier, même s'il a plus d'affinités avec les milieux plus aisés[1349]. Quant à ses « rapports avec les fonctionnaires et les administrés », ils sont « bons, sauf avec les employés de la préfecture »[1350].

β) Son influence.

Vient ensuite sa description physique. S'il est dépeint comme un homme « gros et lourd »[1351], « court »[1352], les différents rapports s'accordent cependant à lui reconnaître « néanmoins [d'] assez bonnes manières »[1353] et une bonne santé. D'ailleurs, il « monte à cheval tous les jours »[1354], ce qui encourage peut être sa « tendance à s'introduire dans

---

[1347] Fiches individuelles du 8 fevrier 1879, A.D.M.M 2M7.

[1348] Fiches individuelles du 8 fevrier 1879, A.D.M.M 2M7.

[1349] Fiche sur Carette non datée, ici on est au plus en 1865 : « Rapports avec les fonctionnaires et les administrés. Très bons ». Il faut tout de même remarquer que d'autres fiches sont plus nuancées notamment concernant les employés de la préfecture. « Préférence ou antipathie pour une classe de la société. Il voit tout le monde avec plaisir mais ses relations sont plus habituelles avec les personnes de la société ».
Et, en 1866, le préfet dit de Carette : « Il voit indifféremment toutes les classes de la société sans manifester pour aucune ni préférence ni antipathie. (…) M. Carette vit ici très honorablement et s'est crée des relations choisies et distinguées », A.D.M.M. 2M7.

[1350] Cette dernière précision ne nous est cependant pas expliquée. Doit-on en déduire qu'il s'agirait de la part de Carette d'un certain dédain à leur encontre ? Même si à cette époque les employés sont considérés comme d'un niveau inférieur aà celui des employés, cela semble tout de même étonnant eu égard aux autres remarques portées sur lui.

[1351] Cette remarque est nettement moins complaisante que la note de renseignements de 1879. Celle-ci, en effet, le disait d'une « physionomie agréable et sympathique, excellente tenue » et parlait même, -certes à propos de sa facilité d'élocution, mais tout de même- qu'il « s'exprime avec la facilité d'un homme du monde ».

[1352] Ces appréciations datent de 1866. Là encore, il nous faut remarquer que la notice de renseignements concernant Carette du 8 fevrier 1879 s'avère plus clémente à son égard et parle d'un homme à la « physionomie agréable et sympathique » et à la tenue « excellente ». On est alors sous la Troisième République et non plus, comme à l'époque de sa nomination, sous le Second Empire. A.D.M.M 2M7.

[1353] En 1865, le préfet dit de lui : « Physique agréable ; tenue distinguée ; manières agréables et simples quoiqu'elles manquent un peu de distinction ». En 1866, il note : « gros et court et manque peut être un peu de distinction, mais l'expression de sa figure est agréable et ses manières sont celles d'un homme parfaitement élevé ». A.D.M.M. 2M7.

[1354] Leurs fonctions leur laissent effectivement du temps..
Le préfet, en 1865, précise qu'« il aime le *confortable* et les chevaux mais dans une mesure compatible avec ses ressources ».

l'aristocratie », dans une « certaine partie » de laquelle il est « bien vu » [1355]. Pour autant, son influence, si l'on en croit le rédacteur de ce document, est « sans portée » et ce malgré le fait, unanimement constaté par les préfets successifs de la Meurthe, qu'il « reçoit volontiers et reçoit bien »[1356].

Γ) Sa fortune.

Quant à la question de la richesse patrimoniale, Carette semble jouir d'une importante fortune estimée à 500 000 francs et répartie tant en valeurs mobilières qu'en immeubles situés dans la Meuse et la Haute-Marne, et provenant tant de sa famille que de la dot de son épouse. Ce capital lui permet de se servir une rente de 20 000 à 25 000 francs[1357].

3. Un conseiller dépourvu de toute ambition.

Dans l'hypothèse d'un éventuel avancement, il est noté, unanimement sur l'ensemble des documents rendant compte de ses états de services, que Carette, « désire rester à Nancy » et n'a aucune ambition « si ce n'est celle d'être décoré »[1358]. Il n'apparaît pas d'ailleurs que la personne chargée de fournir l'ensemble de ces renseignements, demande son avis à l'impétrant, mais bien qu'elle remplisse les différentes rubriques demandées sur la base de ses simples impressions, ce qui peut, dans une certaine mesure (et pour des questions comme celle-ci qui n'ont pas un intérêt fondamental) présenter certaines défaillances en raison justement de leur caractère subjectif.

En tout état de cause, le préfet ne voie aucune objection à conserver ce fonctionnaire à son poste[1359].

La question de l'exercice d'une profession cumulée avec les fonctions de conseiller de préfecture est également posée (et il y est ici répondu par la négative), ce qui semble bien corroborer la critique souvent rencontrée selon laquelle ces juges administratifs ne sont peut-être pas si occupés que cela par leurs fonctions, puisque l'on envisage qu'ils disposent du temps matériel suffisant de se consacrer à d'autres activités.

Aprés sept années passées à la tête de la préfecture de la Meurthe, Albert Lenglé est remplacé. Tandis que, pour sa part, il avait procédé à la nomination de quatre nouveaux conseillers de préfecture, les deux chefs de l'administration préfectorale suivants ne vont pas modifier la composition du Conseil de préfecture de la Meurthe.

Ainsi, le 5 octobre 1861, Napoléon III nomme-t-il à la préfecture de la Meurthe un certain Saint Paul, anciennement directeur général du personnel au ministère de l'Intérieur. Il reste en fonction jusqu'en 1865, époque où il est remplacé à la préfecture de Nancy par Chamblain. Il

[1355] Est-ce à dire qu'il en fasse partie ?
[1356] A.D.M.M 2M7, fiches individuelles du 8 février 1879.
[1357] A.D.M.M 2M7 ; A.D.M.M 2M7 BIS 95
[1358] 1879, A.D.M.M. 2M7.
[1359] « Il n'a d'autres ambitions que de conserver la résidence de Nancy et d'y jouir le plus long temps possible de l'excellente situation qu'il a su s'y faire. Pour ma part je pense qu'il doit y être maintenu », 1866, A.D.M.M. 2M7.

est alors nommé « directeur général du personnel et du cabinet au même ministère ». Autrement dit, il reprend ses anciennes fonctions.

C'est Chamblain, ancien préfet et ancien secrétaire général du ministère de l'Intérieur, qui, en 1865, devient donc le nouveau préfet de notre département. Cette prise de fonction sera de courte durée puisque, la même année, Chamblain est remplacé par Podevin.

§ 3. 1865 : PODEVIN, PREFET D'INDRE ET LOIRE EST NOMME PREFET DE LA MEURTHE JUSQU'EN 1870.

Par acte de l'empereur du 6 septembre 1865, Chamblain, nommé conseiller d'Etat, est remplacé par Podevin.

A) Lamorte Felines.

1. Sa nomination.

Le 5 janvier 1867, Joseph de Lamorte Felines est nommé conseiller de préfecture de la Meurthe. Il n'est pas originaire de ce département puisqu'il est né en 1830 dans la Drôme (mais il réside à Nancy le temps de ses fonctions). C'est un fonctionnaire qui **a fait toute sa carrière dans l'administration**, d'abord comme conseiller de préfecture (dans l'Ardèche puis à Montpellier), avant d'obtenir une sous-préfecture. En réalité il a passé six années en tant que conseiller de préfecture et sept comme sous-préfet, dans trois affectations différentes. Il passe deux années au Conseil de préfecture de la Meurthe (il a 37 ans au moment de sa nomination) avant de mourir, à l'âge de 39 ans, des suites d'une longue maladie.

Il est légitime de se demander si cette nomination au Conseil de préfecture de Nancy pour un ancien sous-préfet ne constitue pas en quelque sorte une rétrogradation. Il est également possible de supposer que son état de santé a justifié cette affectation, peut-être jugée moins fatigante par la charge de travail qu'elle engendre comparativement à celle d'un sous-préfet ? En quelque sorte, l'administration lui aurait fourni là une dernière retraite. Mais, tout cela, en l'absence d'informations complémentaires, doit rester au stade des conjectures.

Les rentes de Lamorte Felines semblent indiquer qu'il est un petit notable mais, bel et bien, comme nous l'avons dit, étranger à notre province. En effet, il jouit d'une rente de 3 à 4000 francs, issue de propriétés situées à Die[1360], ce qui confirme que cette famille de notables originaire de la Drôme, y concentre encore l'ensemble de ses intérêts.

Il semble en effet qu'à des notables locaux, le gouvernement préfère de plus en plus des administrateurs expérimentés qui ont déjà débuté une carrière notamment dans des Conseils de préfecture d'autres départements.

Le notable ne se définit[1361] pas que par sa fortune mais également par ses antécédants familiaux. Lamorte Felines a, pour sa part, un « père magistrat décédé dans l'exercice de ses

[1360] A.D.M.M. 2M7.
[1361] D'après la définition donnée par Jardin et Tudesq.

fonctions en 1852 ». Quant à « ses parents paternels et maternels, [ils] ont servi le gouvernement de Napoléon 1er à divers titres soit dans l'armée soit dans la magistrature » [1362]. Et le préfet de préciser que « tous sont décédés à Die ».

Quant à ses sentiments politiques « réels » (car les notices de renseignements s'attachent à bien distinguer les sentiments politiques réels de ceux professés en apparence), Lamorte Felines, comme sa famille avant lui, est « très dévoué au Gouvernement Impérial ».

En outre, il est précisé qu'il est marié à une jeune femme de confession catholique, ce qui n'est pas pour nous étonner puisque chaque fois que la religion se trouve précisée (et elle l'est souvent), c'est celle-ci qui est mentionnée[1363].

2. La recommandation du médecin de l'empereur.

Il ne s'agit pas ici d'une recommandation au sens où on l'entend généralement c'est à dire une aide à la candidature d'une personne qui souhaite entrer au sein du Conseil de préfecture de la Meurthe. Ce dont il s'agit ici c'est une recommandation -à toutes fins utiles-, une sorte de lettre d'introduction envoyée par le médecin chef du service de santé de la Maison de Napoléon III, directement au préfet de la Meurthe. Le médecin en question s'avère en fait être l'oncle de Mme De Lamorte Felines.

Dans cette lettre, en date du 2 février 1867, le médecin chef demande au préfet Podevin « de bien vouloir être [le] protecteur [de M. et Mme de Lamorte Felines] dans la nouvelle position qu'ils vont avoir à Nancy ».

3. Un conseiller qui brille par son absence.

Le préfet, un peu avant la mort de Felines, dit de lui que, du fait de son état « son service, dans ces conditions laisse nécéssairement à désirer ». En réalité, il semble bien que la maladie du conseiller Lamorte Felines ne lui laisse pas même le loisir de se rendre à son travail. Cela fait écrire au préfet de la Meurthe, lors de la rédaction des traditionnelles notices de renseignements, que son « activité extérieure » comme son « habitude de travail » sont « nulles ». C'est sûrement d'ailleurs pour ces raisons que le préfet Podevin se trouve dans l'incapacité de donner la juste mesure de l'intelligence administrative, de l'instruction, de l'esprit ou même des facultés de jugement de ce conseiller[1364]. Ainsi, concernant la première de ces qualités, le préfet écrit en 1868 qu'il ne peut « ni l'affirmer ni la nier ». Quant aux quatres suivantes, il explique au ministre -destinataire de ces renseignements-, que « de Lamorte Felines ayant été à peu près constamment malade depuis son arrivée à Nancy et n'ayant qu'à de rares intervalles fait de courtes apparitions au Conseil, [il] se déclare dans l'indisponibilité de donner [à ces sujets] aucun renseignement sérieux ». Bien évidemment, du

[1362] A.D.M.M. 2M7.
[1363] Statistiquement parlant, cela paraît logique. Ce qui l'est moins c'est l'absence d'exception…
[1364] Cela ne l'empêche cependant pas de trouver que le conseiller a un « caractère, vif et irritable », ni d'ajouter que « ces dispositions fâcheuses sont encore augmentées par la maladie » et ce, en dépit d'un « physique » et de « manières distingués ». A.D.M.M. 2M7.

fait même de cet état de santé, la famille Lamorte Felines ne reçoit pas et n'exerce, conséquemment, aucune influence[1365].

4. Des funérailles officielles.

Peu de temps avant sa mort, le conseiller Lamorte Felines demande au ministre (par l'intermédiaire du préfet), une autre résidence (entendons une autre affectation) car le climat nancéien est peu propice à son état de santé. Déjà par une lettre du 7 juin 1868, le préfet écrivait au ministre que l'état de santé de ce conseiller qui « a été constamment malade (…), a motivé des interruptions prolongées dans l'exercice de ses fonctions, et entravé la prompte expédition des affaires soumises à la juridiction administrative. Je crois donc devoir dans l'intéret de ce fonctionnaire et surtout dans l'intérêt du service priez instamment Votre Excellence, de vouloir bien donner le plus tôt possible une suite favorable à la demande ci-jointe ». La maladie de ce conseiller gênait donc, aux dires mêmes du préfet, le travail de ce fonctionnaire en particulier[1366] mais aussi le bon fonctionnement du Conseil de préfecture, en général[1367]. Ceci semble signifier que ces quatre conseillers n'étaient alors pas de trop pour remplir le travail demandé. Cela mérite d'être souligné car, implicitement du moins, cette assertion du préfet vient contredire les critiques déjà rencontrées selon lesquelles l'activité du Conseil de préfecture ne constituait pas une occupation à plein temps.

C'est le 10 février 1869 que le préfet annonce au ministre la mort du conseiller Felines. Il parle à ce propos de « mort prématurée », faisant sans doute allusion à l'âge encore jeune de ce fonctionnaire (39 ans), atteint de rhumatismes et de goutte qui ne lui laissaient que peu de répit.

Il faut souligner le caractère quasi officiel des funérailles de Lamorte Felines, ainsi que le rapporte le préfet Podevin. En effet, ce dernier rapporte que bien que Lamorte Felines « n'eut contracté ici aucune relation de société, ses funérailles ont eu lieu (…) en présence d'un cortège assez nombreux de divers ordres et du personnel complet de la préfecture »[1368]. Cette annotation est d'autant plus intéressante que nulle part ailleurs nous n'avons vu mention de pareil cortège pour l'enterrement d'un précédent conseiller de préfecture de la Meurthe.

[1365] « M. de La morte occupe un très modeste appartement avec un seul domestique et ne reçoit jamais personne ». « Mme de Lamorte a vécu depuis son arrivée à Nancy, dans une retraite absolue et ne s'est créée dans la monde aucune relation. Il est difficile dans ces conditions d'apprécier son caractère et sa valeur personnelles. Je l'ai vue bien rarement pas assez pour la juger sûrement. Elle m'a paru intelligente et d'un caractère doux ». « Relations sociales et publiques : aucunes relations ni avec le monde ni avec ses collègues » ; fiche du 6 mars 1868, A.D.M.M. 2M7.

[1366] 6 mars 1868, A.D.M.M. 2M7.

[1367] Ainsi, le préfet, écrit-il que « M. de Lamorte Felines est dans un état de santé déplorable. Le climat de la Lorraine semble encore l'avoir aggravé et il lui est impossible de faire un service quelconque et depuis longtemps ses collègues pour lui éviter la peine, je devrais dire la souffrance de venir au conseil se sont décidés à ne plus son concours » ; fiche du 6 mars 1868, A.D.M.M. 2M7.

[1368] A.D.M.M. 2M7

B) Le remplaçant de Lamorte Felines : Claude Doé.

1. Un conseiller qui n'est pas issu de la bonne société nancéienne.

a) Le recrutement des conseillers de préfecture de la Meurthe, progressivement ouvert à des personnalités étrangères.

Si l'on excepte les conseillers pour lesquels le lieu de naissance n'est pas précisé (il n'y en a que trois, à savoir Bexon d'Ormechville, Teynier, Michon, Lallemand et Granjean mais ces deux derniers n'ont pas accepté ce poste), on remarque que jusqu'en 1849, les conseillers de préfecture de la Meurthe sont majoritairement natifs de Nancy même, ou du moins du département de la Meurthe (douze). Quelques autres (six) viennent de départements voisins tels la Haute-Marne (ainsi Susleau, nommé deux fois au cours de cette période, ou encore Armont, né à Sainte Ménéhould) ou les Vosges (Gondrecourt, Guilgot, Gehin). Peu (en réalité trois au total) viennent de plus loin. Il s'agit de Feugray (né à Mortain) de Villers (né à Dunkerque) et de Hatte de Chevilly (Paris).

Il faut donc noter qu'entre la création du Conseil de préfecture de la Meurthe et l'année 1849 inclue, il y a eu 24 nominations (sans compter les non-acceptants dont nous ignorons d'ailleurs le lieu de naissance) dont la moitié concernent des notabilités locales.

Or, depuis 1850 et jusqu'en 1869, tous les conseillers de préfecture, nommés sont des « étrangers » à ce département, ayant vu le jour et concentrant encore leurs intérêts dans d'autres localités. Nombre d'entre eux d'ailleurs viennent de départements voisins comme, une fois encore, la Haute-Marne (Costé, Carette) ou encore l'Aube (Doé) soit trois conseillers sur sept nominations au total. Pour être complet, il faut, en outre, noter que nous ignorons le lieu de naissance de Passelac.

Si donc Doé n'est pas une notabilité locale, du moins appartient-il réellement à la catégorie des notables ?

b) La question de la notabilité de Doé.

α) Ses anciens « services de famille ».

« Deux de ses oncles ont été députés au Corps législatif » tandis qu' « un autre a présidé pendant quinze ans le Conseil général du département de l'Aube ». Faisant sans doute allusion à ces trois personnes, le préfet écrit en 1870 que « plusieurs des parents de M. Doé ont occupé des fonctions publiques et son père était receveur de l'Enregistrement et des Domaines »[1369].

[1369] Note du 15 février 1870, ADMM 2M7.

β) Sa fortune.

Au début de sa carrière, le préfet de la Meurthe estime la fortune de Doé à 300 000 Francs mais pressent que celle-ci « doit atteindre dans l'avenir un chiffre beaucoup plus élevé »[1370].

Cela semble considérable d'autant que, en termes de revenus, cette fortune lui permet de percevoir une rente de 12 à 15 000 F, « davantage dans l'avenir »[1371], rajoute le préfet. Cette fortune provient de biens situés dans le département d'origine de Doé : l'Aube.

γ) Son influence.

Après une période d'adaptation à leur nouvel environnement[1372], les époux Doé semblent se forger progressivement une bonne réputation à Nancy[1373]. Bien que dans les demandes de renseignements de 1871 et 1872, le préfet élude les questions concernant les réceptions, représentations et autres « influence sur les hommes », il faut noter une remarque du préfet faite en 1870. Devant renseigner le ministère sur Doé, il encense la femme du conseiller dans les termes suivants : « sa femme a l'habitude et le goût du monde, elle est fort intelligente et conviendrait parfaitement dans un poste exigeant des réceptions et de la représentation »[1374]. Il semble cependant que cette « bonne position sociale » de Doé cache une certaine absence d'influence.

2. Un ancien attaché auprès du ministère de l'Intérieur[1375].

Doé est, depuis 1855, -donc depuis quatorze ans- le troisième conseiller de préfecture de la Meurthe à avoir précédemment fait ses classes auprès du ministère de l'Intérieur. Ce nombre peut sembler somme toute assez peu significatif mais le recours à ce personnel apparaît comme bien plus conséquent, rapporté au nombre de nominations intervenues pendant cet intervalle de temps. En effet, Passelac a été le premier ancien employé au ministère de l'Intérieur, nommé en 1855 au Conseil de préfecture de la Meurthe. Après lui et jusqu'à la nomination de Doé, on dénombre trois nominations dont une est encore celle d'un ancien attaché de ce même ministère. En quatorze ans et donc sur cinq nominations, trois concernent des conseillers de préfecture ayant au préalable œuvré quelques années au ministère de l'Intérieur.

[1370] Fiche du 30 novembre 1871, A.D.M.M. 2M7.
[1371] Fiche lorsqu'il a 41 ans donc vers 1872. A.D.M.M. 2M7.
[1372] « Mme Doé a un caractère doux et paraît très intelligente. Elle n'a pas encore contracté de relations sociales, à raison de sa récente installation et d'un deuil de famille »
« Nouvellement venu à Nancy, M. Doé ne s'est pas encore créé des relations nombreuses. Il paraît rechercher de préférence la société de ses collègues et s'en contenter, sans manifester d'ailleurs d'antipathie ni de préférence pour aucune classe de la société. Il jouit de toute la considération à laquelle il a droit » ; 1869, ADMM 2M7.
[1373] Doé « n'est pas du pays, mais s'est fait une bonne position sociale », 30 novembre 1871. Puis, l'année suivante, le préfet écrit à nouveau à son propos qu'il « n'est pas du pays mais a une bonne situation. Famille très bien posée dans l'Aube ». ADMM 2M7.
[1374] Note du 15 février 1870. ADMM 2M7.
[1375] « M. Doé a été, comme son collègue M. Carette, pendant quatre ans au ministère de l'Intérieur et (…) il y a laissé d'excellents souvenirs » ; note du préfet du 15 février 1870, ADMM 2M7.

Mais, à la différence de Passelac ou de Carette, l'expérience administrative de Doé ne se limite pas à ces quatre années passées à l'Intérieur, puisque, avant sa nomination à Nancy, il a exercé ces mêmes fonctions de conseiller de préfecture pendant onze ans (six ans dans le département des Côtes du Nord et cinq dans le Loiret). C'est donc un juge administratif expérimenté qui est ainsi nommé au sein de cette même formation contentieuse à Nancy.

De tout ce qui précède, on retient donc que depuis l'avènement de la Seconde République (1848) et jusqu'à la nomination de Doé, en 1869, il y a -sur huit nominations- au moins six nouveaux conseillers nommés qui présentent de bonnes garanties de qualifications. Trois d'entre eux sont d'anciens attachés du ministère de l'Intérieur et, l'on dénombre également trois avocats.

Le conseiller Doé remplit parfaitement ses fonctions : il a une bonne connaissance du droit administratif[1376] et une bonne « intelligence administrative » [1377]. Qui plus est « son esprit est sûr[1378] et son jugement solide. Il s'exprime facilement [bien et avec une certaine vivacité], sa parole a de la chaleur et de la vivacité »[1379]. « D'un caractère gai [et] aimable[1380], M. Doé, à l'occasion, ne manque pas de vigueur et de fermeté »[1381]. En outre, il ne manque pas d'apporter « un concours[1382] actif et dévoué au préfet »[1383]. A ce propos, en 1872, le secrétaire général, remplissant cette notice en lieu et place du préfet, note que Doé est plus entièrement captivé par l'étude des affaires contentieuses, mais que si l'occasion se présentait de lui demander son concours, il ne manquerait pas de remplir brillamment cette tâche. Voici en quels termes il décrit alors ce conseiller : « M. Doé a acquis une connaissance approfondie

[1376] Il « paraît instruit en droit administratif » : la réponse du préfet (« parait ») est tout de même vague : n'est-il pas à même de juger de ses compétences professionnelles ?
En 1871, le préfet note que « son instruction sur les choses administratives paraît aussi complète qu'on peut le désirer » : La qualité professionnelle des conseillers de préfecture semble donc meilleure qu'au début de notre étude…. A.D.M.M. 2M7.
[1377] 1869 : « Ce n'est qu'en de longs intervalles et dans des rares conversations que le préfet a pu apprécier son intelligence administrative. Elle lui semble réelle ».
L'expression « semble » signifie que le préfet n'a pas vérifié cet aspect avant de procéder à sa nomination ou encore -peut-être- que le préfet n'est pas à même d'en juger. Cette question semble pourtant un préalable nécessaire avant d'employer un nouveau conseiller de préfecture. Si tel n'est pas le cas, ce serait que leurs fonctions ne sont pas si accaparantes : ce dont on peut douter vu l'importance des archives départementales. D'autre part, si préfet est incapable d'en juger, on est en droit de se demander comment il peut présider efficacement le Conseil de préfecture. Force est de constater que la prudence et la mesure sont de mises chez ces préfets.
[1378] « Ses bons rapports avec ses supérieurs, avec ses collègues avec les administrès, prouvent son excellent esprit et les précieuses qualités qui le distinguent », 1869, A.D.M.M. 2M7.
[1379] Note du 15 février 1870.
[1380] Note du 15 février 1870 : « Son extérieur est distingué, sa tenue parfaite et ses manières, celles d'un homme du monde ; il inspire de la sympathie à tous ceux qui l'approchent par un caractère gai, aimable et conciliant ».
Fiche non datée : « Renseignements fournis par M. le secrétaire général à M. le préfet sur M. Doé, conseiller de préfecture » : « Caractère (qualités et imperfections) : M. Doé a de l'élévation dans le caractère et mettrait le cas échéant une dose d'énergie plus qu'ordinaire au service de sa dignité ou de ses opinions. Peut-être aurait-il même un peu de susceptibilité bien que je n'ai pas eu encore l'occasion de m'en assurer ».
[1381] A.D.M.M. 2M7.
[1382] Le fait que cette question soit une des questions de la fiche (donc de base pour tout conseiller de préfecture) montre que c'est quelque chose que l'on attend d'un conseiller de préfecture mais dans quel sens exactement ?. En 1869, « le préfet n'a pas eu l'occasion de réclamer encore de lui un concours actif, mais il ne doute pas qu'à l'occasion, ce concours ne lui fut acquis complètement et sans réserve ». A.D.M.M. 2M7.
[1383] 30 novembre 1871, A.D.M.M. 2M7.

de la législation et de la jurisprudence grâce à ses goûts laborieux et au soin consciencieux avec lequel il étudie les affaires qui lui sont confiées. Son esprit ne manque ni de pénétration ni de justesse (…). C'est vers les affaires contentieuses que se sont portées plus particulièrement jusqu'à présent les préoccupations de M. Doé. Il aime le travail et se complait dans l'étude de textes. Néanmoins, je crois que si l'occasion lui en était donnée il trouverait aisément dans les ressources naturelles de son esprit, dans l'habitude qu'a du lui donner une collaboration fréquente avec les préfets sous les ordres desquels il s'est trouvé, les moyens de fournir un concours utile »[1384].

3. Un conseiller de trop grande qualité.

Par deux fois, le préfet estime que « son activité extérieure est très grande et suffirait, assurément à des fonctions plus laborieuses que celles de simple conseiller de préfecture »[1385]. Certes, il ne dit pas pour autant, que la fonction de conseiller soit une complète sinécure, mais cela laisse supposer qu'il existe des métiers bien plus accaparantes (au sein de l'administration, s'entend).

C'est donc un excellent conseiller de préfecture qui pourrait, lorsqu'il en aurait acquis les droits, prétendre à un poste plus fameux. Pour l'heure, « il semble complètement satisfait de la position qu'il occupe »[1386].

En 1870, totalement enchanté de ses services[1387], le préfet qui déclare que «personnellement [il] n'a qu'un désir c'est de conserver le plus longtemps possible cet excellent auxiliaire qui lui donne en toute circonstance le plus loyal concours »[1388], estime par ailleurs qu'il serait tout à fait envisageable de lui proposer une sous-préfecture. Ainsi, selon Podevin « il serait difficile, même avec de la mauvaise volonté de trouver un reproche sérieux à adresser » à ce fonctionnaire. En effet, celui-ci s'acquitte de sa tâche « avec autant d'intelligence que de zèle et d'exactitude »[1389]. Après cet éloge, il explique que si Doé « se trouve fort bien à Nancy », pour autant « rien ne l'y attache particulièrement ». Il propose donc pour ce conseiller une affectation qui le rapprocherait de ses intérêts. Ainsi écrit-il : « je crois qu'il accepterait volontiers une sous-préfecture de seconde classe qui le rapprocherait du département de l'Aube qu'habite sa famille et la famille de sa femme et où se trouvent

[1384] Ce qui signifie que, pour l'instant, il ne fournit pas un concours utile ? Cela pourrait-il aussi signifier que pour un conseiller de préfecture, faire le travail pour lequel un Conseil de préfecture est institué (affaires contentieuses) ne serait pas suffisant ou ne serait pas tout ce que l'on attend de lui ? A.D.M.M. 2M7.

[1385] 1869, A.D.M.M. 2M7. Est-ce donc à dire qu'un conseiller de préfecture n'a pas une grande occupation ? (ce qui rejoindrait une reflexion faite par le conseiller d'Armont..). Seraient-ils payés à ne rien faire ? ou prévoit-on officieusement qu'ils doivent aider le préfet quand il le souhaite ? (auquel cas cela signifierait que leurs activités administratives [3° partie thèse] seraient plus importantes que leurs fonctions contentieuses).

[1386] « et » Il « ne désire pas, quant à présent, un avancement auquel il n'aurait pas encore du reste, des droits sérieux » : peut être cela fait il référence à ses capacités mais peut être aussi doit on se souvenir qu'il arrive seulement à Nancy ! A.D.M.M. 2M7.

[1387] On peut s'interroger sur le sens d'une formule employée par un préfet qui dit que « M. Doé s'acquitte régulièrement de ses fonctions : il a pris quelques congés à propos d'affaires personnelles occasionnées par la mort de son père » : est-ce à dire que les autres conseillers sont plus souvent absents de ce Conseil ?

[1388] 15 février 1870, A.D.M.M. 2M7.

[1389] Notices de 1869 et 1870 (mêmes termes). A.D.M.M 2M7

concentrés tous ses intérêts de fortune. Il aurait pour ces fonctions toute l'aptitude désirable »[1390].

Il semble donc qu'en 1870, Doé ait acquis l'ancienneté et l'expérience suffisantes pour prétendre (et il le demande effectivement) à une sous-préfecture. Il a désormais l'ambition qu'autorisent ses capacités.

Cependant, en 1872, cette « promotion » n'est toujours pas intervenue et Doé est toujours conseiller de la Meurthe. Sans doute questionné sur les changements éventuels qui pourraient être faits au sein du Conseil[1391], le préfet répond que « Doé est le seul des conseillers de préfecture qui consentirait à quitter Nancy à certaines conditions toutefois[1392] ». Si Doé ne s'est pas ouvert de ces conditions auprès du préfet, celui-ci suppose cependant qu'« à moins d'être nommé secrétaire général à Troyes, poste qu'il a déjà sollicité, (…) il [ne] désire échanger sa situation actuelle, sinon pour un secrétariat général ou une sous-préfecture de seconde classe ».

4. Des fonctions administratives accomplies avec succés[1393].

Le conseiller Doé s'est vu confier quelques fonctions de nature purement administratives et s'en est acquitté efficacement. C'est ce qui ressort des divers rapports de préfets.

Ainsi, apprend-t-on que Doé « remplit souvent l'intérim du secrétaire général ce qui a dû compléter son éducation administrative »[1394]. En conséquence, «c'est lui qui remplace pour la signature M. le secrétaire général lorsque [le préfet est] absent »[1395].

Il a également été chargé par le préfet « d'une enquête sur les délimitations nouvelles des cantons » et le préfet estime qu' « il a montré dans cette circonstance, une certaine expérience des affaires »[1396].

Bien que, de l'avis des préfets[1397], Doé ne s'occupe pas ou peu de politique, ceux-ci semblent cependant convaincus de sa fidélité au Second Empire.

5. Un fidèle bonapartiste.

Même si le préfet Podevin ne se prononce pas sur l'intelligence politique[1398] de Doé car il estime n'avoir pas encore eu le loisir de la mettre à l'épreuve, il s'exprime cependant sur ses

---

[1390] Nancy, le 15 février 1870. A.D.M.M. 2M7.
[1391] On peut se demander où est la nécéssité de déplacer un membre du Conseil de préfecture et pourquoi le faire si c'est pour changer l'un des plus capables ? (c'est du moins ce que semble dire le préfet).
[1392] Cela sous-entend que le préfet leur demande leur accord. La fin de la reflexion du préfet en appelle deux autres. En effet le terme employé « qui consentirait » laisse songeur : soit il y a une réduction du nombre de conseillers soit on ne nous explique pas pourquoi le gouvernement éprouve le beoin d'en faire partir un. Par ailleurs, le lecteur est en droit de se demander si les conseillers sont réellement en mesure d'imposer leurs conditions de départ.
[1393] Confère attributions administratives du Conseil.
[1394] Fiches du 30 novembre 1871, A.D.M.M. 2M7.
[1395] Lettre du préfet sur Doé en date du 25 juin 1872, A.D.M.M. 2M7.
[1396] Lettre du préfet sur Doé en date du 25 juin 1872, A.D.M.M. 2M7.
[1397] A.D.M.M. 2M7

penchants politiques et confirme alors l'adéquation entre la pensée politique de ce conseiller et celle du régime qu'il sert. Ainsi le préfet écrit-il que Doé « aime le gouvernement de l'Empereur, il le sert et le servirait en toute occasion avec courage et dévouement »[1399].

Avant la chute du Second Empire, les préfets estiment que Doé n'a pas d'« ancienne direction politique »[1400].

Après la chute de Napoléon III, lorsque, en 1871 ou 1872, se pose la question tant de l'ancienne direction politique de ce conseiller que de ses opinions politiques réelles et apparentes, la réponse est toujours invariablement la même : Doé est conservateur[1401].

De plus, lorsque[1402] la question de la confiance qu'il est possible d'accorder à ce fonctionnaire, est à nouveau posée, le(s) préfet(s) répond(ent) alors par l'affirmative, estimant que Doé est d'un « caractère très digne de confiance »[1403].

Les archives départementales ont conservé encore le souvenir de quelques demandes de personnes désireuses d'entrer au Conseil de préfecture de la Meurthe entre 1866 et 1870. En réalité, ces demandes sont arrivées, dans un premier temps, au ministère de l'Intérieur, lequel a souhaité que le préfet de la Meurthe établisse une notice de renseignements à leur sujet. C'est le brouillon de ces réponses du préfet dont nous avons ainsi pu prendre connaissance.

Aucun indice n'indique si ces candidatures ont été faites spontanément ou suite à une vacance au sein de ce conseil[1404]. Il est cependant possible d'affirmer qu'aucun de ces candidats n'a été retenu, sans d'ailleurs que l'on en connaisse les raisons.

Par ailleurs, ce sont tous des hommes âgés de seulement 24 à 34 ans, preuve sans doute que ces fonctions présentent un certain intérêt et qu'elles ne s'envisagent plus comme une honorable fin de carrière.

Il faut noter que parmi ces six demandes, quatre émanent d'avocats dont un est avocat à la Cour royale de Nancy et trois sont avocats à Nancy, sans autre épithète. Les deux autres demandes émanent de licenciés en droit. Parmi ces deux dernières, se trouve la requête de l'ancien chef de cabinet de ce même préfet de la Meurthe, à laquelle ce préfet répond apporte son soutien.

Notons, par ailleurs, qu'au hasard d'une de ces demandes, le préfet incapable de fournir les renseignements d'aptitude demandés, s'adresse au Procureur général, auprès duquel cet impétrant -pour l'heure avocat à la Cour Impériale de Nancy- a travaillé pendant quatre années, en tant qu'attaché au Parquet. Voici ce que rapporte le préfet de la Meurthe : « *Ce*

[1398] En effet, il ne faut pas confondre l'orientation politique passée et présente du fonctionnaire sur lequel on renseigne le ministère avec ce que l'on appelle son « intelligence politique » sur laquelle le préfet, moins éclairé, « croit [de ce fait], devoir faire des reserves sur ce point », 1869, A.D.M.M. 2M7.

[1399] Fiche qui date d'avant 1869. Les propos sont similaires dans les renseignements fournis en février 1870 (quelques mois avant la fin du Second Empire) : « « Il aime le gouvernement de l'Empereur, il le sert avec dévouement, il le servirait à l'occasion avec courage », A.D.M.M. 2M7.

[1400] 1869, A.D.M.M. 2M7.

[1401] A.D.M.M. 2M7.

[1402] Après la chute du Second Empire

[1403] 1871 et 1872, A.D.M.M. 2M7.

[1404] Il faut remarquer que depuis longtemps nous ne rencontrons plus de liste de candidats du préfet, liste ordonnée selon ses préférences et annotée de ses appréciations. Est-ce à dire que le préfet n'en dresse plus ou la procédure de nomination est-elle devenue moins formelle.

magistrat pense que M. H. dont il n'a pas voulu faire un substitut parce qu'il ne lui semblait pas apte à tenir une audience, aurait pu remplir les fonctions de simple juge. Il lui a proposé comme début une nomination de juge suppléant qu'il a refusée. Il pense qu'il aurait pour les fonctions de conseiller de préfecture une instruction convenable, une aptitude suffisante ». Est-ce à dire qu'il serait possible d'établir une sorte de hiérarchie entre ces différents emplois, hiérarchie au bas de laquelle se situerait le magistrat administratif, poste moins complexe que celui de juge judiciaire ? Cela tient-il, comme on peut le déduire des paroles du Procureur, au caractère plus solennel, public des audiences judiciaires ? Ou faut-il voir là la simple manifestation de jalousies entre deux ordres juridictionnels ? D'autant que le préfet note, concernant ses connaissances de droit administratif qu'il n'en a que de « très sommaires » !

Une autre notice de renseignements s'achève par une conclusion du préfet qui ne voit aucune objection au choix de ce postulant comme conseiller de préfecture de la Meurthe. Ce qui est intéressant ici, ce sont les motifs de cet accord du préfet. Loin de se fonder sur des critères de capacités, c'est bien plutôt à l'opinion publique que ce choix fait appel. En effet, le préfet intérrogé ignore tout de ce jeune homme sauf ce qu'il en a entendu. Or, outre une parenté très friande d'emplois publics, le jeune homme (certes tout de même licencié en droit), « passe pour être assez intelligent » et le préfet espère donc que cela suffira pour qu'il soit « bien vite à la hauteur de ses fonctions ». En conséquence et sans pouvoir vérifier davantage ses compétences administratives, le préfet conclut que ce candidat lui « semble avoir une aptitude suffisante » pour bien remplir la fonction de conseiller de préfecture.

Il complète ensuite son argumentaire de la manière suivante : « Je ne vois aucune objection à faire à sa nomination comme conseiller de préfecture qui sera d'ailleurs bien acceuillie par l'opinion ». C'est ici la première fois que nous rencontrons ce critère de l'opinion publique[1405] et s'il n'est pas si surprenant en considération de cette époque et des ces fonctions qui s'attachent beaucoup à la représentation et à l'influence des conseillers (sorte de vitrine du gouvernement), il apparaît aujourd'hui des plus insolites. Ce même critère se retrouve encore une fois pour rejeter une candidature jugée par le préfet irrecevable en l'état des connaissances administratives insuffisantes du postulant. Aussi, le préfet écrit-il : « M. C. a d'excellentes qualités mais il ne me semble pas jusqu'à présent s'être suffisamment occupé de choses sérieuses. Il a besoin de faire un plus long apprentissage et étudier le droit administratif qu'il ne connaît pas et de s'initier à la pratique des affaires.

En un mot, M. C. devra acquérir beaucoup encore avant d'être appelé aux fonctions qu'il sollicite. Sa nomination dans les conditions présentes serait prématurée et l'opinion publique ne l'approuverait pas »[1406]. Le critère des compétences, prépondérant de nos jours, retrouve enfin ici sa juste place.

Deux autres préfets de la Meurthe vont être nommés au cours de l'année 1870. Il s'agit de Vautrin, nommé en 1870 et du comte Renard (qui est un préfet allemand), nommé également au cours de l'année 1870. Ils n'ont cependant pas eu à procéder à de nouvelles nominations au sein du Conseil de préfecture de la Meurthe et n'ont occupé ce poste que très peu de temps.

[1405] Du moins pour le recrutement d'un conseiller de préfecture car nous l'avons déjà rencontré pour la demande de la Légion d'honneur, par exemple.
[1406] A.D.M.M. 2M14.

SECTION 8. LA TROISIEME REPUBLIQUE (1870 –1940).

La Troisième République est proclamée le 4 septembre 1870 et un gouvernement provisoire est formé : il devient rapidement gouvernement de la Défense nationale. En janvier 1871, la guerre se solde par la défaite française et aboutit à l'armistice avec l'Allemagne. Une Assemblée Nationale, monarchiste et pacifiste est élue. Les préliminaires de paix (1er mars) enlèvent à la France l'Alsace-Lorraine. Le traité de Francfort (10 mai) ratifie les préliminaires de paix. Le département de Meurthe et Moselle est crée par la loi du 7 septembre 1871. Par conséquent, le Conseil de préfecture de la Meurthe fait place au Conseil de préfecture du nouveau département : celui de Meurthe et Moselle. Cela fera l'objet d'une étude ultérieure.

§1. LE DERNIER PREFET DE LA MEURTHE : JEANSON (9 SEPTEMBRE 1870 – 7 AVRIL 1871).

Ce préfet est nommé mais comme il y a la guerre et que la Meurthe se trouve envahie, il semble qu'il n'ait jamais été officiellement installé.

§2. LES DERNIERS MOIS DU CONSEIL DE PREFECTURE DE LA MEURTHE.

Ce préfet, tout comme ses deux prédécesseurs, n'a pas eu à choisir de nouveau conseiller de préfecture. En réalité, aucune nomination n'intervient plus au sein de cette formation contentieuse avant 1876, année où il faut remplacer le conseiller Doé, nommé aux mêmes fonctions mais dans le département de l'Aube, dont il est originaire. C'est ainsi le dernier conseiller de préfecture de la Meurthe qui ait été nommé, qui va être remplacé au sein du nouveau Conseil de préfecture de Meurthe et Moselle.

Remarquons, à titre purement anecdotique, que c'est ici la seconde fois que nous rencontrons une période de sept années sans aucune nomination de conseiller (19 juin 1832 - 19 juin 1839 et 20 février 1869 - 24 mai 1876).

C'est ensuite Fernand de Montesquiou qui est nommé préfet de Meurthe et Moselle par arrêté du président du Conseil des ministres, chef du pouvoir exécutif et installé dans ses fonctions le 19 avril 1871.

Ainsi, bien avant le 7 septembre 1871, date de naissance du nouveau département de Meurthe et Moselle, et jusqu'en 1876, le Conseil de préfecture de la Meurthe puis de la

Meurthe et Moselle se compose des fonctionnaires suivants : Boidin, Carette, Costé et Doé, lesquels vont rester encore assez longtemps en fonctions.

Ainsi, Boidin (nommé en 1850) reste conseiller de préfecture de Meurthe et Moselle jusqu'en 1879, Costé (nommé en 1856) jusqu'en juillet 1879, Carette (nommé en 1857) jusqu'en 1880, et Doé (nommé en 1869) jusqu'au 24 mai 1876.

Ils sont donc restés en fonctions, respectivement : 29, 23, 23 et 17 ans, ce qui établit une moyenne sans précédent de 23 ans !

Il faut encore souligner l'existence d'une tradition au sein du Conseil de préfecture de la Meurthe, laquelle est fermement reprise et défendue par son successeur, le Conseil de préfecture de Meurthe et Moselle ; celle de sa séparation de l'administration active.

C'est, en effet, à l'occasion de fiches de renseignements établies par le préfet (notamment sur Boidin) que l'on apprend que le Conseil de préfecture de la Meurthe et Moselle entend également se séparer de l'administration active. C'est du fait de cette « tradition », selon l'expression du préfet, que ce dernier ne leur confie que peu et rarement de telles missions.

Ainsi, écrit-il dans une lettre du 25 juin 1872 qu'il adresse au ministre de l'Intérieur, que « la tradition de la Préfecture de la Meurthe était de ne faire que rarement appel aux conseillers pour les affaires administratives proprement dites: il ne serait pas aisé de changer sur ce point des habitudes profondément prises ». Il tempère cependant son propos en précisant qu'il a « saisi l'occasion de donner à M. Boidin une mission délicate dont il s'est bien acquitté parce qu'il est fort intelligent et très expérimenté ». Et il ajoute qu'il « ne manquerai[t] pas de renouveler l'expérience pour lui et pour ses collègues, et d'autres aussi dans les vues qui [lui] sont indiquées par **la circulaire du 7 juin** dernier ».

Un peu plus loin, le préfet Montesquiou précise encore que « la tendance d'ailleurs du Conseil de préfecture est de se séparer de l'administration proprement dite, et autant que possible de donner son concours à remplacer le secrétaire général pour la signature, en cas d'absence[1407], ou à remplir les missions spéciales confiées par le préfet. Il existe même dans le Conseil, un certain esprit de résistance pour l'acceptation de ces missions spéciales telles qu'enquêtes ou rapports ; ces MM. désireraient se borner exclusivement à leurs fonctions de juges administratifs »[1408].

Nous verrons, un peu plus loin, quels types de missions de nature purement administratives les conseillers de préfecture ont eu à connaître et comment ils se sont exécutés. Nous confronterons alors ces données à cette tradition du Conseil de préfecture de la Meurthe dont parle le préfet de Meurthe et Moselle en 1872.

[1407] On a effectivement déjà rencontré des situations où un conseiller de préfecture doit remplacer le secrétaire général.

[1408] 1872, A.D.M.M. 2M7. C'est la première fois que nous trouvons une lettre où il est clairement fait état d'une resistance des conseillers de préfecture à prêter leur concours pour des missions d'administrations actives que le préfet désire leur confier. Cela est d'autant plus interessant que les préfets semblent beaucoup compter sur ce type d'aide de la part des conseillers de préfecture (c'est aussi pour cela qu'ils en parlent dans toutes les fiches de renseignements sur ces conseillers de préfecture).

CHAPITRE 2. APRES LE CONSEIL DE PREFECTURE DE LA MEURTHE…

En moyenne, tous conseillers confondus, la durée d'exercice au sein du Conseil de préfecture de la Meurthe a été de 139 mois soit 11,6 ans.

Ici, il nous faut noter une différence capitale avec les conclusions de M. Clère concernant le Conseil de préfecture de la Haute-Marne. En effet, selon son étude, le conseiller de préfecture haut-marnais exerce une fonction « essentiellement temporaire ». S'il note un record à 14 ans, M. Clère établit cependant une « durée moyenne de la fonction (…) à cinq ou six ans »[1409]. Ce n'est, comme nous le reverrons, pas la seule différence entre ces deux Conseils.

Mais nous ne pouvons nous satisfaire de cette moyenne globale, qu'il nous faut affiner.

SECTION 1. CE QUE SONT DEVENUS LES CONSEILLERS DE PREFECTURE DE LA MEURTHE, UNE FOIS LEURS FONCTIONS ACHEVEES.

Ce sont ici la durée d'exercice des fonctions de conseiller de préfecture et ainsi que leur perspective d'évolution de carrière.

De 1800 à 1871, il y eu près de 34 nominations[1410]. Parmi celles-ci, deux ont donné lieu au refus de leur bénéficiaire qui n'a pas souhaité quitté ses fonctions[1411]. Sur les nominations restantes, nous ne dénombrons que 31 conseillers de préfecture qui ont été nommés au sein du Conseil de la Meurthe (en effet Susleau est nommé trois fois et Joachim Blaise)[1412].

Beaucoup de conseillers restent en poste de très longues années, finissant leur carrière professionnelle en tant que conseiller de préfecture. Il y en a, bien évidemment qui finiront cette carrière de conseiller de préfecture dans une autre ville, et d'autres, qui l'achèveront

[1409] CLERE (Jean Jacques), Les cahiers haut Marnais 1975, « Le Conseil de préfecture de la haute-Marne ».
[1410] Etant donné que certains sont suspendus ou remerciés, puis réintégrés, il est difficile de fournir un chiffre exact. Notons que pour une période à peu prés similaire (de l'an VIII à 1865), M. Bodineau relève que 50 conseillers de préfecture ont été nommés en Côte d'Or. Peut-être faut-il en conclure que les conseillers de la Meurthe y restaient plus longtemps en fonction ? BODINEAU (Pierre), op. cit., p.2.
[1411] Deux personnes déclinent le poste de conseiller de préfecture qui leur est offert. Il s'agit de Grandjean et Lallemand (lequel préfère rester maire de Nancy). Pour ces deux personnages, nous n'avons pas de renseignements quant à leur état civil et ne les avons donc pas pris en compte pour établir les moyennes d'âges.
[1412] Et encore les nominations du De Feugray et Michon nous laissent-elles dubitatifs.

dans notre département[1413]. C'est d'abord à ces derniers, dont la carrière s'est achevée en tant que conseiller de la Meurthe, que nous allons nous intéresser.

§1. UN DERNIER EMPLOI POUR QUINZE CONSEILLERS.

Quinze conseillers achèvent leur carrière en tant que conseillers de préfecture de la Meurthe. Leurs fonction prennent fin soit parce que ces personnes décèdent soit parce qu'ils doivent démissionner suite à un âge avancé ou à la maladie.

Leur durée moyenne d'occupation de ces fonctions est de près de 17 ans. Il faut préciser que cette moyenne aurait été plus importante si trois conseillers n'avaient pas dû démissionner pour maladie ou n'étaient pas mort prématurément (ainsi Mallarmé, Lepère, Lamorte Felines).

A] Cinq décès.

Cinq conseillers de préfecture décèdent alors qu'ils sont encore en fonction. Il s'agit d'Anthoinet (il meurt à 62 ans, après 17 ans de bons et loyaux services), Mallarmé (41 ans, 6 ans), Blaise (69 ans, 9 ans), Lamorte Felines (il a 39 ans, 2 ans à Nancy) et Henri Villers (à 71 ans et 21 ans).

B] Dix démissions.

Dix autres conseillers, s'estimant trop âgés et malades, démissionnent ou demandent à faire valoir leurs droits à la retraite. Il s'agit tout d'abord de Joseph François Villiez, qui, âgé et malade donne sa démission en 1814, après quatorze années au sein de ce Conseil de préfecture. Il a alors 62 ans et l'on peut raisonnablement supposer, étant donné son état de santé, qu'il n'a pas dû occuper d'autre emploi par la suite. Pour sa part, Guilgot démissionne en 1818 à 76 ans. Il vient de passer dix-sept années à Nancy, au sein du Conseil de préfecture. Il décède peu de temps après. Sont également admis à la retraite : en 1821, Pinodier (il a 76 ans et compte 14 ans de services), en 1849, Susleau de Malroy (35 ans de fonctions, il a 80 ans), Il en va de même pour le conseiller Payot de Beaumont qui démissionne en 1839, à l'âge de 66 ans (9 ans à Nancy). Colin démissionne en 1840 à 73 ans (après 8 années en fonction), en 1841, Lepère part en retraite à seulement 49 ans (2 ans), en 1857 Poirel (a 68 ans et 16 ans), en 1867 et Mamelle (à 71 ans et 27 ans). Quant à Boidin, c'est lui qui reste le plus longtemps en fonction au Conseil de préfecture de la Meurthe (puis de la Meurthe-et-Moselle), soit pendant 56 ans, jusqu'à ce qu'il fasse valoir ses droits à retraite, à l'aube de ses 90 ans, en 1906.

[1413] Nous restons dubitatifs sur ce qui fait que certains sont nommés au Conseil de préfecture de la Meurthe « à vie » (entendre par là jusqu'à la fin de leur vie) alors que pour d'autres, cette nomination n'est qu'une étape dans leur carrière ?

Il faut donc en déduire que près de la moitié des conseillers de préfecture nommés à Nancy ne connaîtront pas de plus grande évolution dans leur carrière. Cette conclusion accrédite l'idée selon laquelle ces nominations ne semblent pas particulièrement constituer des tremplins vers une carrière plus prometteuse mais, pour certains, une place à vie, pour d'autres, une honorable retraite.

En moyenne, ces conseillers sont nommés à l'âge de 48 ans révolus (presque 49) et sont restés en poste à Nancy pendant un peu moins de 17 ans. Il faut, à ce sujet, noter la performance de certains fonctionnaires qui allonge un peu cette moyenne, tels Henri Villers (21 ans) Mamelle (27 ans) Susleau (35 ans) et surtout Boidin (56 ans). Une moyenne établie sur ces quinze fonctionnaires, révèle qu'ils quittent le Conseil de préfecture de la Meurthe à 66 ans (avec des records à 71 ans, 76 ans et même 90 ans).

Certains conseillers ont été atteints par la maladie à un âge assez jeune et ont soit péri des suites de cette pathologie alors qu'ils étaient en fonctions (2 : Mallarmé 41 ans et Lamorte 39 ans), soit ils ont démissionné, leurs attributions leur étant devenues impossibles à assumer (ainsi Lepère, à seulement 49 ans). Si l'on excepte donc de nos observations, ces jeunes hommes dont le funeste destin vient troubler nos statistiques, force est de constater, que les conseillers choisis pour travailler au sein du Conseil de préfecture de la Meurthe, ont vocation à y rester le plus longtemps possible, du moins tant que leurs facultés physiques et mentales le leur permettent. Quelques autres, une minorité (7 soit environ un quart des conseillers nommés entre 1800 et 1871), ne feront qu'un passage à Nancy, et occuperont des fonctions plus prestigieuses au sein de l'administration active.

§ 2. DES CONSEILLERS « DE PASSAGE » DANS LA MEURTHE :

Quatorze (voire seize) conseillers de préfecture sont seulement de passage à Nancy et vont, après un temps plus ou moins long (en moyenne 37 mois par conseiller soit 3 ans), poursuivre d'autres fonctions dans une autre localité. Ces nouvelles attributions sont parfois les mêmes, parfois meilleures mais nous pouvons affirmer avec une quasi-certitude qu'elles ne sont jamais moins considérables[1414]. Il faut tout de même préciser dores et déjà que, concernant six conseillers, nous n'avons pas d'informations suffisantes sur ce qu'il leur est advenu (ainsi Gondrecourt, Coste, Carette, Dumas, Tardieu et D'Armont).

Les autres conseillers de la Meurthe qui ont poursuivi leur carrière sont les suivants : Géhin (14 mois en poste à Nancy), Teynier (2 mois), Chevilly (5 ans), Bexon d'Ormechville (6 ans), (3 ans), Metz (5 ans), Menager (3 mois), Passelac (sa date de départ n'est pas très claire mais il ne semble pas être resté en fonction à Nancy plus de quelques mois, peut-être six), Doé (7 ans comme conseiller de préfecture à Nancy avant de poursuivre ces mêmes fonctions sous d'autres cieux).

Il faut encore relever le cas particulier de Michon car nous n'avons pas trouvé d'acte de nomination. Quant à du Feugray, son appartenance à notre Conseil de préfecture est également douteuse.

[1414] bien qu'en de rares occasions, il est vrai, nous manquions de renseignements...

A) Doé : une carrière sans promotion.

Doé devient, après son passage de sept années à Nancy, conseiller de préfecture dans un département voisin (il a alors 45 ans) et ce, pendant trois années au terme desquelles, il offre sa démission en 1879. Nous pourrions donc, -au pretexte que cette évolution de carrière est de si courte durée après Nancy- le placer parmi ceux qui ont achevé leur carrière comme conseiller de préfecture de la Meurthe[1415]. La rigueur « scientifique », pour sa part, veut cependant de placer Doé parmi les conseillers qui ont poursuivi leur carrière.

B) Un tremplin pour sept conseillers.

Sept conseillers obtiennent donc consécutivement un meilleur poste.

Il n'y a certes pas d'exemple de conseiller de la Meurthe devenu ensuite et immédiatement préfet d'un autre département, néanmoins il faut remarquer que le cas de figure le plus courant est la nomination comme sous-préfet. Ainsi, Géhin (nommé à 47 ans à Nancy, il n'y reste qu'un an)[1416] est nommé sous-préfet de Toul ; Du Feugray est nommé deux fois sous-préfet puis préfet des Landes avant d'être destitué par la Monarchie de Juillet. Le Baron d'Ormechville (6 ans à Nancy : il y est nommé à 41 ans) sera sous-préfet ; Metz (nommé à presque 25 ans, reste 5 ans à Nancy) sera sous-préfet puis secrétaire général et préfet. Pour sa part, Passelac (environ 1 an voire un peu moins à Nancy, il y est nommé à environ 27 ans) conserve encore son statut de conseiller de préfecture pendant quelques années (il exerce cependant dans d'autres départements) avant d'obtenir à trois reprises, un emploi de sous-préfet. Quant à Chevilly (51 ans, 5 ans au Conseil de préfecture de Nancy) ou Ménager (3 mois seulement à Nancy, il y est nommé à 43 ans), ils deviennent secrétaires généraux.

Du Feugray mis à part, nous remarquons que les six personnages restants cités sont, en moyenne, restés en fonctions à Nancy, pendant une durée de 3 ans et demi[1417].

Ce qui montre déjà une différence significative avec la majorité des conseillers.

Ces conseillers, appelés sous de meilleurs auspices, sont en général nommés (au Conseil de préfecture de la Meurthe) plus jeunes que les précédents, à savoir aux environs de 39 ans et ils en partent également plus jeunes, aux alentours de 42 ans.

Notons que, sur ce point, M. Clère parvient à la même conclusion quand il écrit que la fonction de conseiller de préfecture de la Haute-Marne « débouche rarement sur une véritable

[1415] Il n'en va pas de même de Passelac, lequel a également été conseiller de préfecture dans d'autres préfectures que la Meurthe mais par deux fois et avant de devenir sous-préfet. Leur carrière n'est donc plus comparable.

[1416] Ainsi, peu de temps après sa nomination au Conseil de Prefecure, le Citoyen Géhin, ex-commissaire du gouvernement prés l'administration municipale de Nancy, « est nommé sous-préfet à Toul, département de la Meurthe en remplacement du citoyen Carez, décédé ». Cette nomination intervient le 29 Messidor an IX. Elle est décidée par « Bonaparte, 1er consul de la République, sur la présentation du ministre de l'Intérieur ». A.D.M.M. 2M8 ; A. N., F/ 1 b I / 161 / 8.

[1417] Du Feugray étant excepté de ces statistiques puisque sa nomination a Nancy reste assez mystérieuse

carrière administrative ». Il faut cependant remarquer que ce département semble avoir effectivement connu moins d'évolution de carrière heureuse que le nôtre puisque M. Clère ne relève que deux conseillers devenus sous-préfets D'autres, qui semblent tout aussi peu nombreux vont évoluer dans la sphère judiciaire[1418].

C] Une « rétrogradation » temporaire.

Seul Teynier Du Pradellet semble obtenir un poste moins intéressant puisqu'il quitte -provisoirement- la sphère administrative et devient commandant de la compagnie départementale de la Meurthe. Il revient cependant bien vite vers les affaires préfectorales puisque en 1820, il accède aux fonctions de secrétaire général dans la préfecture des Vosges, poste qu'il occupe trois années durant. Cela ne peut donc s'analyser autrement qu'en une promotion –certes un peu tardive- par rapport à ses fonctions de conseiller de préfecture.

§ 3 : SIX INCONNUES.

Pour cinq conseillers, l'emploi suivant est inconnu.

Concernant Gondrecourt, son parcours, après 1830, ne nous est pas connu[1419] mais les documents des archives semblent indiquer qu'il a été contrarié dans son désir de réintégrer le Conseil de préfecture de la Meurthe, plusieurs années après l'avoir quitté. Il faut se souvenir que son départ du Conseil de préfecture de la Meurthe date de 1830 et est dû à une suspicion d'infidélité envers le régime de Juillet.

Coste et Carette sont deux conseillers qui ont travaillé pendant vingt-trois ans au sein du Conseil de préfecture de Nancy, avant d'être mis en disponibilité, l'un en 1879, l'autre,

[1418] CLERE, op. cit. « Seuls les conseillers Brocard et Berthot seront nommés sous préfet respectivement en 1815 et 1824 (*5M1. Berthot sera nommé sous-préfet de Langres. Ce qui tendrait à prouver que les sous-préfectures aussi étaient réservées aux notables du département. Mais nous ignorons dans quelles ville a pu être nommé Brocard*). Quelques autres feront carrière dans la magistrature: en 1816 Edme Larcher est nommé conseiller à la Cour royale de Chaumont ; au début de l'année 1846, Lecomte est appelé aux fonctions de juge au Tribunal civil de Chaumont (*5M1. Ce qui correspond pour le premier aux actuels tribunaux de grande instance et pour le second aux tribunaux d'instance*). Sans constituer un véritable tremplin en vue d'une haute carrière politique ou administrative (*Seul Duval de Fraville sera nommé, par la monarchie de Juillet, maire de la ville de Chaumont, chef lieu du département*), il n'en reste pas moins que les fonctions de conseillers de préfecture offrent en cette première moitié du XIX°s un aspect honorifique non négligeable pour les petits notables. A travers une telle nomination se manifeste le choix du pouvoir central. Le problème apparaît: une centralisation inspirée par Paris et consentie par les notables locaux, car elle émanait d'un pouvoir politique qui les représentait et qu'ils influençaient. L'Empire, la monarchie censitaire (qu'elle soit légitimiste ou orléaniste, ne change rien à la chose) relevaient un pouvoir qui tendait à l'accomplissement d'un ordre social; celui qui reservait aux notables la place dirigeante dans la nation. La centralisation s'accordait à leur profit ; centralisation administrative tempérée par ailleurs par l'influence des notables sur les administrateurs locaux.
Si l'histoire des Conseils de préfecture apparait étroitement liée à celle de la centralisation, il ne faut pas s'étonner de rencontrer en leur sein les couches moyennes de la bourgeoisie qui servent de paravent politique aux classes économiquement dirigeantes. Pourtant, dans la seconde moitié du XIXE siècle siècle, sans qu'il se produise de crises structurelles graves (comparables soit à celle qui enveloppe la Révolution française, soit à celle qui suit la première guerre mondiale), l'administration se transforme. A travers l'exemple des Conseils de préfecture, nous essaierons de mesurer l'ampleur des mutations ».

[1419] Est-il nommé au même poste mais au sein du Bas-Rhin ?

l'année suivante en 1880, sans que les raisons en soient bien claires. Etant donné leur âge encore jeune (53 et 50 ans), il est vraissemblable qu'ils aient poursuivi leur carrière sous d'autres auspices. Toutefois, il est impossible d'affirmer quoique ce soit en l'état de nos recherches. Nous ne pouvons donc dire si Nancy a été ou non leur dernière affectation.

L'avenir de Dumas, après sa « démission », nous est également inconnu. En effet, il faut se souvenir qu'il est nommé pour remplacer Poirel au moment où s'installe la Seconde République. Or, la mesure de sévérité envers Poirel est rapportée et les fonctions de Dumas au sein du Conseil de préfecture de la Meurthe prennent donc fin.

Nous pouvons également placer ici Michon mais il faut noter que son appartenance au Conseil de la Meurthe a été de très courte durée.

Quant à d'Armont et Tardieu, nous ne connaissons pas non plus leurs attributions ultérieures.

Il faut, en outre, remarquer, que jusqu'en 1871, tous les conseillers de préfecture rencontrés et qui ont fait l'objet d'une mesure de suspension au moment de l'installation d'un nouveau régime, ont été par la suite (et assez rapidement) réintégrés. Ainsi en va-t-il de Susleau (en 1815) puis de Pinodier (suspendu pendant les Cent Jours mais réintégré au bout de 3 mois et demi) ou encore de Poirel (suspendu le 8 mars 1848 par le gouvernement provisoire et réintégré 11 mois plus tard). Gondrecourt semble donc être le seul à n'avoir pas obtenu « l'absolution » de ses supérieurs hiérarchiques.

§ 4. DEUX PERIODES.

Il faut apprécier ces chiffres en les confrontant à une sorte d'évolution au sein du Conseil de préfecture de la Meurthe ; évolution qui a tendu à choisir des conseillers plus jeunes.

Il semble que l'on puisse envisager l'année 1849[1420] comme une année de rupture : on choisit des conseillers de préfecture plus jeunes qu'auparavant (la trentaine), alors que jusqu'à cette date, rares sont ceux qui ont moins de quarante ans. Ainsi, avant 1849, si on établit une moyenne sur les 24 conseillers nommés dont nous connaissons l'âge, il ressort que sont en général nommés à Nancy des conseillers de préfecture âgés de 49 ans.

Cependant, à compter de 1849, une moyenne d'âge établie à partir des huit conseillers recensés, fixe l'âge moyen d'un conseiller de préfecture de Nancy nouvellement nommé à 32 ans. Peut-être faut-il y voir une influence de la nouvelle République et des suites de la Révolution de 1848. C'est en tout cas, un phénomène largement constaté au sein des autres Conseils de préfecture qui ont fait l'objet d'études universitaires.

[1420] En effet, c'est bien à compter de 1849 et non de 1848 que l'on note une certain rajeunissement du Conseil de préfecture de la Meurthe, car, au cours de l'année 1848, le gouvernement provisoire renomme deux conseillers déjà en place et, au moins pour l'un d'eux, assez âgé : ce sont Susleau de Malroy (79 ans) et Blaise (58 ans). Quelques mois auparavant les commissaires de ce même gouvernement ont suspendu Poirel et nommer provisoirement Dumas pour le remplacer mais nous ignorons l'âge de Dumas.

§ 6 : UN PEU DE DROIT COMPARE.

Si, -à fins de comparaison entre notre Conseil de préfecture et celui de Strasbourg-, on consulte les données établies par Meyer[1421], on constate alors au sein du Conseil de préfecture du Bas-Rhin, 1 révoqué, 1 suspendu, 8 admis à la retraite, 4 morts, 5 démissionnaires et 1 non installé. Pour 25 conseillers, on ne connait pas leur avenir (parmi eux, se trouve un certain Gondrecourt qui, si c'est bel et bien le même que celui de la Meurthe, est donc également passé à Nancy).

M. Meyer a donc recensé 45 conseillers de préfecture du Bas-Rhin pour une période d'étude identique à la nôtre, à savoir de l'an VIII à 1871. Les nominations ont donc été plus nombreuses au sein de cette préfecture que dans celle de la Meurthe, où nous n'en avons dénombré que 32 (plus deux non-acceptants). Peut-être les conseillers de Nancy restent-ils plus longtemps en poste ? Il n'est pour l'instant, pas possible d'établir une comparaison parfaite entre ces deux Conseils de préfecture car, pour 25 conseillers du Bas-Rhin, aucune information n'indique leur affectation suivante.

Ceci mis à part, il faut noter que deux conseillers ont été en quelque sorte remerciés, puisque l'un a été révoqué et l'autre suspendu. A Nancy, nous n'avons ni destitution ni révocation, mais deux conseillers mis en disponibilité (et encore faut-il remarquer que cette sanction n'intervient qu'après 1871). En fait, seul Gondrecourt semble avoir fait l'objet d'une sanction définitive en raison de ses opinions politiques.

D'autre part, si le Conseil de préfecture de la Meurthe compte, à peu près autant de conseillers décédés au cours de leurs fonctions (5 à Nancy, 4 dans le Bas-Rhin), on note que le nombre de démissions est deux fois plus important à Nancy (toutefois ce chiffre comporte également les conseillers admis à la retraite). Dans le Bas-Rhin, sont recensés 8 admissions à la retraite et 5 démissions, ce qui nous amène à des données à peu prés identiques pour les deux préfectures (10 dans la Meurthe, 13 pour le Bas-Rhin)[1422].

Etant donné le manque d'informations complémentaires concernant le Bas-Rhin, nous ne pouvons comparer le nombre de conseillers qui ont connu des promotions dans leurs carrières.

Nous avons vu qu'au sein du département de la Meurthe, quinze conseillers de préfecture ont été nommés et ont achevé là leur fonction. Deux autres (Coste et Carette) y ont passé vingt-trois longues années et leur mise en disponibilité à un âge relativement jeune (par rapport à celui de leurs collègues) nous laisse dubitatif mais ne permet pas d'exclure l'hypothèse que cela ait été leur dernière affectation. Un dix-huitième a exercé encore une même fonction de conseiller de préfecture dans un département limitrophe, avant de partir en retraite (Doé). Donc, sur vingt-neuf conseillers de préfecture nommés au sein du département de la Meurthe de 1800 à 1871, quinze y ont exercé leur dernière fonction, deux autres sont

[1421] Si l'on veut comparer le niveau de nos conseillers avec ceux du Bas-Rhin, voir Meyer pages 24-27 (les données de M. Meyer sont incomplètes: il ne mentionne pas les professions antérieures ni ultérieures de tous les conseillers qu'il évoque) Meyer pages 24-27

[1422] Notons que nous ignorons si, dans le Bas-Rhin, les démissions des conseillers sont également motivées par le grand âge et l'impossibilité de poursuivre leurs fonctions.

peut-être dans ce même cas et un dernier a fini quelques années plus tard avec cette même fonction.

Qu'en est-il des onze restants ? Trois conseillers de préfecture de la Meurthe ont vu leur fonctions prendre fin sans que l'on sache ce qu'il est advenu d'eux (Gondrecourt, d'Armont, Dumas). Quant à Du Feugray, on ne sait pas s'il a réellement appartenu à notre Conseil. Il en reste donc sept (soit un quart) qui ont vu leur carrière bien évoluer au sein de l'administration active, soit en obtenant une sous-préfecture soit en devenant secrétaire général de préfecture.

On peut s'étonner que si nombre d'entre eux remplacent le préfet par intérim[1423], seul un sur vingt-neuf soit ensuite effectivement devenu préfet. C'est le cas de Metz qui, quelques années après avoir quitté son poste de conseiller de préfecture à Nancy, parvient enfin à devenir préfet. Le faible recrutement des préfets parmi les conseillers de préfecture laisse songeur car, si ces conseillers peuvent assumer les charges d'un intérim, pourquoi ne pourraient-ils pas prétendre à un réel poste de préfet ?

SECTION 2. LE CONSEILLER DE PREFECTURE, « EMINENCE GRISE » DU DEPARTEMENT ?

Quel était réellement le statut des conseillers de préfecture ? De quelle renommée jouissaient-ils et qu'elle était leur importance au sein du département ? Si l'on en croit Flaubert, le conseiller de préfecture n'est pas autre chose que celui que le préfet envoie aux comices agricoles lorsqu'il cherche à se décharger de cette embarrassante fonction. Leur rôle et leur importance serait à l'image de cette fonction, sans grand intérêt et sans grand relief. Tout autre est la vision du grand-père de Marguerite Yourcenar[1424], lequel s'imagine en éminence grise du département. Le deuxième homme après le préfet ? ou le troisième après le secrétaire général ? La petite-fille, d'ailleurs, ne semble pas totalement convaincue par les souvenirs de son grand-père, lesquels semblent s'être dépoussiérés au fil des années de leurs aspects les moins fastueux[1425].

Il faut encore citer Balzac, qui, dans *Les employés*, dresse le portrait de divers fonctionnaires dont les conseillers de préfecture. Quant à Stendhal, dans *Mémoires d'un*

[1423] Ce que l'on voit plus loin: Partie IV, titre 2.

[1424] YOURCENAR (Marguerite), *Archives du Nord*, Paris, Gallimard, 1977 pp. 234, 235, 236. Selon Marguerite Yourcenar, son grand-père, conseiller de préfecture de Napoléon III, avait le sentiment d'être un homme important : « Le Second Empire fut jusqu'au bout pour Michel-Charles un beau songe... Le Président du Conseil de préfecture d'un département où la richesse et la pauvreté s'affrontent peut-être plus que partout ailleurs en France a dû voir l'envers du décor : il ne se souvient que des feux de la rampe et des lustres ».

[1425] Elle note d'ailleurs que, comme nombre de fonctionnaires, le changement de régime après la défaite de 1870, ne l'a pas trop personnellement atteint puisque, après avoir eu le bon ton de démissionner, il poursuit ses mêmes fonctions, après avoir été nommé par le nouveau gouvernement. Le « *retrait sous la tente fut court. Des notoriétés lilloises à qui il faisait confiance le persuadèrent bientôt de reprendre ses fonctions. (...) Mon grand-père reprit ses anciennes fonctions qui, à l'en croire, lui donnaient d'ailleurs la haute main dans les affaires du département. Il remplit dix ans de plus cette place d'éminence grise (ou du moins crue telle), tâchant d'oublier qu'il servait désormais la République, votée, il est vrai, à une seule voix de majorité ».*

touriste, en 1837, il affirme que dans les Conseils de préfecture, « on ne nomme guère que des incapables ».

Si la littérature s'est montrée loquace et peu amène envers cette profession, la presse papier est, pour sa part, éloquente par son silence.

En effet, un premier coup d'œil rapide aux journaux locaux de l'époque semble faire preuve d'un certain désintérêt pour cette catégorie de fonctionnaires, tout au plus en entend-on parler au moment de leur transformation en Conseil de préfecture interdépartementaux. A ce moment là, un journaliste s'étonne qu'un conseiller n'ait pas été reconduit dans ses fonctions. Plus sensationnel, c'est au cours d'un procès criminel (l'affaire du capitaine Louis) relaté dans *L'éclair de l'Est* que l'on entend parler, en des termes forts désobligeants et somme toute assez injustes, d'un conseiller de préfecture (M. Leclerc). Celui-ci est en effet suspecté par un mari jaloux (le capitaine Louis) d'être l'amant de sa femme. A vrai dire, si ce n'est cette suspicion -certes vraisemblable- d'avoir écarté une femme mariée du droit chemin, le conseiller de préfecture n'a pas d'autres torts à expier. C'est cependant lui qui va être la cible de la vindicte populaire et…administrative. En effet, le capitaine Louis, rentrant un soir chez lui tue sa femme car il la croit infidèle. La rumeur populaire accuse alors le conseiller de préfecture d'être responsable de la colère meurtrière du mari, tandis que celui-ci passant en jugement devant un conseil de guerre est acquitté... Seul le conseiller paiera de sa carrière cette horrible tragédie. Sans oublier Mme Louis. Encore faut-il souligner que ces deux articles sont postérieurs à la limite chronologique de notre étude et qu'en deçà, nous n'avons trouvé, en l'état de nos recherches, aucune illustration, aucun article qui traite de cette juridiction administrative. De même, n'avons-nous pas trouvé d'articles locaux du XIXième siècle s'intéressant à la façon dont le contentieux administratif était jugé ou traité, ni parlant de la partialité ou de l'impartialité des conseillers.

Les seules littératures qui s'intéressent à cette question sont la doctrine et les divers débats parlementaires. Là, c'est l'institution même du Conseil de préfecture qui semble avoir été décriée, qualifiée de « rouage inutile, institution inoffensive »[1426], « dans la main du pouvoir »[1427]. Nombreuses sont les voix qui, au cours de ce siècle, se sont élevées pour critiquer les Conseils de préfecture et demander leur modification voire leur suppression[1428].

[1426] Voir le rapport fait au nom de la commission de décentralisation chargée d'examiner la proposition de loi de M. Raudot sur la décentralisation en ce qui concerne la suppression des Conseils de préfecture par Amédée Lefèvre. Portalis, dans *Annales de lassemblée Nationale,* tome 12, annexe n° 121 1, séance du 14 juin 1872, cité par J.J. Bienvenue, « L'organisation du conflit administratif », *Revue Historique du Droit français et étranger,* 1974, IV, p. 569.

[1427] JACQUELIN (F.), *De la jurisprudence administrative dans le droit constitutionnel,* thèse, Paris, 1 89 1, p. 1 56.

[1428] Sur cette question, se reporter à l' ouvrage de J. CHEVALLIER, *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active,* Paris, librairie générale de droit et de jurisprudence, 1970 et L. Michoud, « Les Conseils de préfecture et la justice administrative », *Revue Politique et Parlementaire,* T. 12, 2897, pp. 276-294.

SECTION 3. LA RETRAITE DES CONSEILLERS DE PREFECTURE.

De 1800 à 1871, dix conseillers de préfecture de la Meurthe quittent ces fonctions pour partir en retraite. Il s'agit de Villiez (il est également doyen du Conseil de préfecture de la Meurthe, il décède en 1841), Guilgot (qui cumule la fonction de conseiller de préfecture avec celle de secrétaire général), Pinodier, Susleau (conseiller et secrétaire général), Payot de Beaumont, Colin, Lepère, Poirel, Mamelle et Boidin. Ces deux derniers partent d'ailleurs en retraite avec le titre de conseiller de préfecture honoraire.

Les textes qui règlent les attributions de pension de retraite aux conseillers de préfecture sont la loi du 22 août 1790 et le décret du 13 septembre 1806. Ce sont les dispositions de ce document qui régissent, jusqu'en 1841, le mode de calcul de la retraite des conseillers (§1). Ces dispositions restent les seules bases textuelles valables pendant prés d'un demi-siècle. A la fin de l'année 1841, la Chambre des députés envisage de fusionner tous les systèmes de retraites existants et s'appliquant aux divers personnels administratifs dont, bien évidemment font partie les conseillers de préfecture (§2). La comparaison de diverses ordonnances en Conseil d'Etat allouant des pensions de retraite à nos conseillers de la Meurthe nous offre un aperçu de l'évolution de leur montant au fil des années (§3).

§1. LA LIQUIDATION DES DROITS A LA RETRAITE JUSQU'EN 1841 : L'EXEMPLE DE PINODIER (1821).

Ce n'est que pour Pinodier que nous avons retrouvé dans les documents des archives nationales, le dossier complet de demande et d'acceptation de son départ en retraite.

Pinodier demande à bénéficier d'une pension de retraite en mars 1821[1429] et est pensionné en septembre de la même année. Au bout de six mois de procédure, il lui est accordé une pension de 993 francs. Si le dossier est volumineux, c'est principalement en raison d'une erreur entre le nom de Pinodier, ainsi orthographié dans les documents officiels et l'acte de naissance où le nom est écrit différemment, à savoir : Pinaudier. Cette erreur conduit le ministre à réclamer une rectification judiciaire de l'acte d'état civil avant de verser à l'ancien conseiller, sa pension de retraite, ce dont il va s'acquitter.

Deux autres points ayant fait l'objet d'une abondante correspondance méritent d'être relevés.

Tout d'abord, certains états de services de Pinodier n'étaient pas pris en compte par l'administration chargée de liquider sa pension. En effet, le ministre des Finances décrète que les années de services pendant lesquelles Pinodier a été rétribué sur les fonds de l'abonnement du préfet, ne peuvent être prises en compte.

[1429] A.N., F/ 1 b I / 170 / 16 : Il s'agit d'un rapport au Roi, en date d'avril 1821. On peut y lire que : « M. Pinodier, conseiller de préfecture de la Meurthe, dont la loyauté, attestée par de longs travaux, exige des soins continuels et l'éloignement de toute occupation (…) demande une pension de retraite que sa position lui rend nécessaire et à laquelle ses longs services lui donnent des droits ». S'agit-il là d'une rédaction de pure politesse ou l'octroi d'une pension de retraite n'était-elle pas automatique et de droit après une aussi longue carrière ?

En effet, Pinodier, à 76 ans passés, compte à son actif 53 ans 9 mois et 13 jours de services, lesquels se répartissent ainsi : 24 ans 10 mois et 26 jours à l'intendance de Lorraine et Barrois (du 7 janvier 1776 au 3 décembre 1790) ; 2 ans et 15 jours dans les bureaux de l'administration centrale du département de la Meuse (du 1er avril 1791 au 15 avril 1793) ; 11 ans, 10 mois et 8 jours comme chef de bureau de l'administration centrale du département puis de ceux des préfectures (du 24 juillet 1794 au 5 avril 1806) ; 14 ans 11 mois 24 jours comme conseiller de préfecture (du 5 avril 1806 au 1er avril 1821).

Ainsi, parmi l'ensemble de ces services, le Ministre estime que « dans l'énumération des services de M. Pinodier (…) il en est quelques uns qui ne sont pas dans le cas d'être admis, et que notamment, sur les 11 ans (..) passés dans les bureaux de l'administration centrale et de la préfecture de la Meurthe, courus depuis le 24 juillet 1794 jusqu'au 5 avril 1806, il y a lieu de distraire tous ceux rendus depuis l'établissement des préfectures, attendu que les traitements des employés de ces administrations ont été mis à la charge directe de MM. Le Préfets et payés sur les fonds qui leur sont alloués à titre d'abonnement »[1430]. Or, l'interlocuteur du ministre, le directeur général de l'administration départementale et de la police, le baron Mounier, répond au ministre qu'il faut tenir compte de ces années dans le calcul de la pension de Pinodier. Pour ce faire, il avance deux arguments. Le premier est que les personnes qui ont été payées sur les abonnements des préfets n'en étaient alors pas moins salariés de l'Etat lui-même. En effet, qui si ce n'est la France, versait cette somme dite de l'abonnement au préfet ?

Le second argument, encore plus imparable, est que le mode de l'abonnement n'a eu cours qu'à compter de 1810, or, les services litigieux concernent une période antérieure (1794 à 1806), période au cours de laquelle la rémunération de Pinodier n'a donc pas été faite sur le mode de l'abonnement. Par conséquent, il ne subsiste aucune raison valable de ne pas en tenir compte. Cet argument emportera l'adhésion du ministre des Finances et, à sa suite, du ministre de l'Intérieur, le comte Siméon.

C'est ensuite une confusion dans le calcul de la pension de retraite de Pinodier qui a fait l'objet de quelques discussions. En effet, une première interprétation d'un règlement semblait devoir plafonner sa retraite à un maximum de 800 Francs (autrement dit aux deux tiers de son dernier salaire. Or, en mai 1821, le ministre secrétaire d'Etat des Finances estime qu'il s'agit d'une mauvaise interprétation de l'article 25 du règlement du 13 septembre 1806, lequel doit être compris de la façon suivante : « le maximum de la pension est de 1200 F pour les traîtements qui n'excèdent pas 1800 F ; que ce n'est que pour les traitements d'une quotité supérieure qu'il est fixé aux deux tiers »[1431]. Il renvoie donc le dossier afin que la pension de retraite soit recalculée. Cette fois c'est le baron Mounier qui reconnaît la validité de l'argument du ministre.

Une fois ces deux rectifications opérées, le calcul de la pension de retraite n'est plus de 800 F. mais de 993 F.

Il faut encore noter que l'on apprend, à l'occasion de l'étude du dossier de Pinodier, qu'une loi du 30 juillet 1791 a pris soin de prévoir des pensions pour les anciens employés d'Intendance, et qu'ayant appartenu à celle de Lorraine et Barrois, Pinodier « est porté sur le

[1430] A.N. F/ 1 b I / 170 / 16.

[1431] A.N. ; F/ 1 b I / 170 / 16. Lettre du Ministre secrétaire d'Etat des Finances, en date du 22 mai 1821 et adréssée à M. le Baron Mounier, Directeur général de l'administration départementale et de la Police.

tableau général des pensionnaires de l'Etat pour une pension de 269 F. ». Cependant il ne l'obtiendra pas puisqu'il fait valoir d'autres états de service et a droit, à ce titre, à une somme plus conséquente.

Avant de décider par acte officiel (une ordonnance) d'allouer une pension de retraite à Pinodier, un projet de liquidation est établi et communiqué (« en exécution de l'ordonnance du 20 juin 1817 ») à M. le ministre des Finances et au Comité de l'Intérieur du Conseil d'Etat, lesquels doivent l'approuver. Une fois cela fait, c'est le ministre de l'Intérieur (ici le comte Siméon) qui soumet le projet final au roi. Par un dernier document du ministre des Finances au ministre de l'Intérieur, il lui précise avoir constaté « l'existence d'un fonds suffisant pour [l'] inscription [de la pension] au Trésor Royal ». Dès lors, il faut se demander ce qu'il serait advenu si les fonds avaient été trop médiocres : le ministre des Finances aurait-il refusé de verser la retraite de Pinodier ? N'en aurait-il versé qu'une partie ?

§2. LE PROJET D'ETABLISSEMENT D'UNE CAISSE GENERALE DE RETRAITE SUR FONDS DE RETENUES.

Le 14 octobre 1841, le ministre de l'Intérieur Charles Marie Tanneguy Duchâtel écrit au préfet Arnault pour lui annoncer qu'un projet de loi propose la création d'une caisse générale de retraite sur fonds de retenues. Cette caisse « comprendrait toutes les caisses de retraites existant maintenant dans les ministères d'administrations centrales ». Or, Duchâtel explique que l'un « des amendements proposés par la commission chargée d'examiner ce projet, est d'étendre les dispositions à plusieurs magistrats, fonctionnaires et employés, dont les pensions ont été liquidées jusqu'à ce jour d'après les bases fixées par la loi du 22 juillet 1790 et le décret du 15 septembre 1806, et particulièrement aux secrétaires généraux et aux conseillers de préfecture »[1432]. Or, afin de prévoir ce que cela coûterait, le ministre demande à Arnault de lui fournir tous les renseignements qui s'avèreraient utiles, concernant les conseillers de préfecture de la Meurthe. Ce qui intéresse au premier chef le ministre des Finances -ici relayé en sa demande par le ministre de l'Intérieur- est de connaître la date exacte à laquelle les employés concernés ont commencé à travailler dans l'administration, puisque ce sont ces seules activités qui leur ouvriront droit à pension.

[1432] A.D.M.M. 2M7

§3. TABLEAU COMPARATIF ET CHRONOLOGIQUE DES TAUX DE PENSIONS.

Malheureusement des données importantes nous manquent pour compléter utilement ce tableau et mener des comparaisons plus pertinentes.

Nom du conseiller de préfecture	Nombre d'années de travail au sein de diverses administrations	Dernier traitement perçu (en tant que conseiller de préfecture de la Meurthe)	Montant et date de la pension de retraite.
VILLIEZ		1200	
GUILGOT		1200	
PINODIER	53 ans 9 mois 13 jours de services	1200	En mars 1821, il obtient **993 F**.
SUSLEAU	52 ans de services administratifs	1200	Mars 1849
PAYOT ? il démissionne car il a 66 et est malade mais est-il pensionné ?		1200	
COLIN (même question que Payot)		1200 F (en 1832)	
LEPERE			1841
MAMELLE		3000 F (depuis 1857).	5 janvier 1867
POIREL			Septembre 1857
BOIDIN	56 ans de services administratifs, au minimum (car il a passé 56 ans en tant que conseiller de préfecture mais a exercé d'autres fonctions avant cela).	4000 F (septembre 1906)	un décret du 9 mars 1907 lui alloue 2000 F

Nous remarquons que, si en l'espace de 80 ans (de 1832 à 1906), les rémunérations des conseillers de préfecture n'ont pas du tout évolué, elles ont plus que triplé (Pinodier gagne 1200 F en 1821 tandis que Boidin en perçoit 4000 en 1906), tandis que les pensions de retraite ont, pour leur part doublé (993 F pour Pinodier, 2000 F pour Boidin). Tous deux comptent plus de 50 années de services administratifs à leur actif.

CONCLUSION DU TITRE II.

« De la décrépitude du Conseil de préfecture de la Meurthe ».

En 1975, Jean-Jacques Clère s'est livré à l'étude du Conseil de préfecture de la Haute-Marne et a conclut que, sur la période 1800-1926, la moyenne d'âge des conseillers était peu élevée. En effet, « il s'agit d'un personnel jeune dont la moyenne d'âge s'établit autour de trente ans ». Si M. Clère avoue manquer « totalement de renseignements sur l'âge des conseillers de préfecture sous la IIIème République », il pense cependant être en mesure d'affirmer « qu'aucun d'entre eux n'était d'un âge avancé » et ce, en raison de leurs maigres états de services antérieurs[1433].

Or, sur cette question de l'âge de nomination des conseillers de préfecture de la Meurthe, force est de constater que nos conclusions s'éloignent de celles réalisées pour ce département pourtant voisin. Il faut cependant remarquer que notre étude porte de 1800 à 1871, tandis que celle de M. Clère se poursuivait jusqu'en 1926. D'autre part, si nous avons cru bon ci-dessus de séparer les conseillers en deux catégories et d'établir respectivement deux moyennes d'âge (respectivement 48 et 39 ans), une moyenne globale s'établit, sur 30 personnes nommées[1434], à 43, 46 ans soit 13 années de plus que la moyenne d'entrée en fonction des conseillers haut-marnais. Ce n'est, bien évidemment, pas cette moyenne d'âge qui a fait dire à un préfet que son Conseil de préfecture connaissait une certaine forme de décrépitude, mais bien plus la durée d'occupation de ces fonctions qui amène chacun de ces personnages à travailler jusqu'à un âge fort avancé, voire, parfois, jusqu'à leur mort.

Il faut noter que le Conseil de préfecture du Bas-Rhin, département lui aussi limitrophe, présente le même cas que celui de la Meurthe. C'est ce que l'étude d'Octave Meyer a permis de mettre à jour. Celui-ci rapporte ainsi une lettre du préfet de Strasbourg qui, en 1841, se plaint de l'âge avancé de ses conseillers[1435]. Faut-il y voir un signe d'une proximité de

---

[1433] Et il en conclut que « dans les départements de moyenne importance (…) jamais ne furent exaucés les voeux de Roulleaux Dugage, rapporteur de la loi du 21 juin 1865 devant le corps législatif, qui souhaitait faire des Conseils de préfecture le lieu de retraite des chefs de bureau des sous-préfets » (*Sirey, Lois annotées, 1865... p.56-57 « Si les traîtements des conseillers étaient mieux proportionnés à l'importance de leurs fonctions, surtout de celles qu'ils sont fréquemment appelés à remplir par délégation, les sous-préfets, fatigués de la vie active et voyant approcher l'age de la retraite sans avoir l'espoir d'arriver à une préfecture, pourraient très utilement pour le service public, venir chercher dans les Conseils de préfecture une situation plus en rapport avec leur âge »*). A l'inverse, le Conseil de préfecture a constitué une dernière affectation avant retraite pour au moins 15 de nos conseillers (sur trente-deux !).

[1434] Au sein du Conseil de préfecture de la Meurthe, les âges de nomination sont respectivement les suivants : 47, 45, 35, 47, 59, 61, 45, 46, 48, 46, 51, 50, 41, 44, 28, 32, 57, 65, 47, 43, 51, 59, 24, 33, 43, 27, 30, 27, 36, 37. On ne compte pas les non-acceptants ni du Feugray dont nous ne connaissons pas la date de nomination, laquelle, au surplus reste fort douteuse. Quant à Dumas, nous n'avons pas sa date de naissance.

[1435] MEYER, *Le Conseil de préfecture du Bas-Rhin*, pages 41-42. Le préfet du Bas-Rhin, dans une lettre du 3 mai 1841, adressée au ministre de l'Intérieur, déplore l'âge avancé de ses conseillers de préfecture et lui explique l'intérêt d'y placer un homme jeune :« Il me reste une observation à faire sur la composition du Conseil; un professeur, doyen honoraire de la faculté de droit, octogénaire, un ancien receveur des Contributions directes et administrateur des hospices, un ancien secrétaire général des finances des pays séparés de la France depuis 1814, ces trois plus que sexagénaires, et un avocat plaidant encore dans toute la force de l'âge, telles sont les ressources

réflexion et de pensée qui rapprocherait ces deux départements plus que celui de la Meurthe et de la Haute-Marne entre eux ?

Le Conseil de préfecture du Bas-Rhin présente cependant des différences notables en matière d'âge de ses membres après l'avènement de la Seconde République. En effet, après la Révolution de Février 1848, un certain rajeunissement voire même un rajeunissement certain du Conseil de préfecture du Bas-Rhin se produit (la moyenne d'âge des conseillers après 1848, passant à environ 52 ans). Il en va de même, comme nous avons déjà eu l'occasion de le prouver, pour le département de la Meurthe, à compter de 1849.

La formation intellectuelle des futurs conseillers de préfecture.

Concernant le Conseil de préfecture du Bas-Rhin, c'est le préfet lui-même qui nous éclaire sur cette question. En effet, le ministre de l'Intérieur fait parvenir en 1841 un questionnaire car il s'interroge sur les conditions d'aptitude des conseillers de préfecture. Il estime, en effet, que même « si le moment n'est pas venu encore d'examiner les questions, relatives à l'institution elle-même, (…) [il faut] néanmoins ne pas tarder davantage à étudier (…) d'une manière approfondie, toutes celles qui se rapportent à la situation des fonctionnaires, de la capacité, du zèle et du dévouement desquels dépendent en grande partie, l'utilité et l'avenir de cette institution »[1436]. Si nous ne connaissons pas toujours les professions antérieures (ou mêmes postérieures) des conseillers de préfecture du Bas-Rhin, nous avons tout de même recensé la profession antérieure des 49 conseillers cités par Meyer et pour lesquels il nous a fournit ces renseignements. On dénombre ainsi, toutes périodes confondues, un ancien administrateur, 9 sous-préfets, 7 conseillers de préfecture, 1 ancien juge de paix, 1 président de canton, 1 P t Coll. élect. arrondissement de Strasbourg, 4 professeur de droit (dont un de droit français), 2 avocats, 1 ancien député, ancien commissaire central, législateur, 1 juge suppléant au Tribunal criminel de Strasbourg, 3 adjoints au maire de Strasbourg, 1 député, 1 Lieutenant colonel, 1 ancien député, 2 secrétaires généraux, 1 retraité, 1 conseiller général retraité, 1 secrétaire général retraité (et avant sous-préfet de Sélestat), 1 maire de Strasbourg (avant cela juge du Tribunal civil), 1 ex-Constituant, Tribunal de cassation, 1 chef de division, 1 receveur des Contributions directes, 1 auditeur au Conseil d'Etat en 1856 et 1 secrétaire caissier à la faculté de droit de Strasbourg.

En cette matière également, la Révolution de 1848 a, semble-t-il, fait son œuvre car on constate à Strasbourg, après cette date, un recrutement plus centré sur des personnes ayant une certaine formation juridique (diplômes de droit) plutôt que sur des personnes ayant, à leur actif, une longue carrière dans l'administration active.

---

actuelles sur lesquelles peuvent compter l'administration et les justiciables. Dans une pareille situation, c'est un bien d'avoir un seul homme encore jeune, possédant la connaissance et la pratique des lois administratives et judiciaires, saisissant avec facilité les questions souvent ardues de compétence et de juridiction, capable de conserver la tradition des affaires, de communiquer à ceux, qui viendront plus tard remplacer des hommes encore très capables, mais malheureusement trop âgés, l'excellent esprit dont tous sont animés et qu'il est si important de conserver ».

[1436] Lettre du 26 février 1841 du ministre de l'Intérieur au préfet du Bas-Rhin. Notons que dans cette même lettre, Duchâtel se dit «profondément pénétré de la nécessité de relever dans l'opinion publique les Conseils de préfecture et de faire participer cette magistrature administrative à la dignité et à la considération dont sont investis les tribunaux ordinaires ». MEYER, op. cit., p. 36-37.

Dans le département de la Haute-Marne, M. Jean-Jacques Clère constate que les conseillers sont majoritairement recrutés parmi les rangs des juristes. Ainsi, sur 18 conseillers nommés de 1800 à 1850, il relève que « trois assurément n'ont jamais suivi d'études juridiques et trois ont eu une formation inconnue » (*deux médecins, un ancien pourvoyeur de la maison de la reine, un ancien membre du corps législatif, deux anciens officiers*) « mais tous les autres [donc 12] furent des hommes de loi ». Et M. Clère d'en conclure que « même avant 1850, la proportion des juristes s'élève donc à deux tiers ». Après la Seconde République, il n'y a plus de place pour des non-juristes au sein du Conseil de la Haute-Marne puisque, « après 1850, tous les membres du conseil ont effectué des études de droit ». Sur 22 conseillers, il y a alors 4 avocats, 17 licenciés en droit et un docteur en droit. M. Clère y voit là un stigmate de ce XIXème siècle et en conclut dès lors, en citant Legendre, que l'on « retrouve le fameux monopole des juristes, assurant pendant tout le XIXème siècle l'essentiel de la formation du personnel politique et administratif de direction. L'attitude des facultés de droit eut pour effet de mettre fin à la brève existence de l'École d'Administration et donc de retarder en France le recrutement par concours qui passait pour lier les mains du gouvernement dans le choix de ses agents »[1437]. Il ajoute qu'« une autre conséquence fut de placer continuellement des juristes de formation civiliste au sein des juridictions administratives ; et cela, bien entendu, allait se répercuter sur la jurisprudence de première instance »[1438].

Il faut ajouter que nombre de conseillers de préfecture de la Meurthe ont béneficié de recommandations[1439], mais celles-ci ne sont pas toujours suffisantes pour determiner le choix d'un candidat.

Les antécédents politiques des conseillers de préfecture.

Si nous reprenons à nouveau l'exemple du Conseil de préfecture de Strasbourg, il semble émaner des fiches de renseignements des divers conseillers de ce département, non pas un réel désintérêt pour la politique mais plutôt ce que les préfets qualifient de modération politique ; et ce, avant comme après 1848. D'aucuns pourraient y voir une façon très discrète et polie de conserver sa place au fur et à mesure des nombreux changements de régime que connut le XIXème siècle. Il est vrai que, même au sein du département de la Meurthe, peu nombreux semblent être les hommes animés d'une réelle conviction, choisissent de démissionner lorsque le régime change. Pour autant, et à notre avis personnel, cela ne préjuge en rien de leur moralité. Plus que la couleur politique, ce sont également les sphères d'influence dans lesquelles le conseiller et sa famille évoluent qui sont pris en considération. Le conseiller lui-

[1437] LEGENDRE (Pierre), *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours.* Paris, 1968, p.12 et s.
[1438] CLERE (Jean-Jacques), op. cit.
[1439] Dans le même sens, M. Meyer cite, dans son ouvrage sur le Conseil de préfecture du Bas Rhin, le passage suivant écrit par un préfet: M. Meyer reproduit une lettre où le préfet, s'adressant au ministre de l'Intérieur, regrette amèrement la nomination d'un nouveau conseiller de préfecture, l'estimant devoir son nouveau poste à ses connaissances personnelles plutôt qu'à ses capacités. Ainsi, écrit-il: « lorsqu'après avoir lu (...) le décret (...) par lequel M. Huvelin est nommé à une place, qu'auraient briguée des hommes les plus considérables et les plus considérés du Département, je n'ai pu qu'être affligé d'un mélange dans lequel on remarque que, si le mérite a sa part, la recommandation a la sienne, et que la protection ne fait pas arriver moins souvent que la distinction personnelle ». (Ce conseiller donne d'ailleurs sa démission deux années plus tard, au motif que la « température de la ville de Strasbourg [était] contraire à la santé de Madame son épouse ».) MEYER, op. cit., page 148.

même a-t-il de l'influence ? Comment sa femme reçoit-elle ? Quelles sont leurs entrées dans « le monde » ? Exercent-ils une influence politique au sein des milieux aisés ? C'est donc une vaste enquête de mœurs à laquelle répond le préfet au sujet de chaque impétrant.

D'une manière générale, au sein du département de la Meurthe, nous n'avons jamais vu d'opposant au régime politique en place, être nommé. Il est vrai que certains fonctionnaires sont pourtant reconduits dans leurs fonctions, mais il semble que cela soit toujours après avoir donné quelques gages de fidélité au nouveau régime (ou, en tout cas de ne pas œuvrer contre lui), ce qui se traduit parfois par la fameuse qualification de « modéré politiquement ». Voilà une sorte de sésame qui permet de traverser une Monarchie, une République, un Consulat, un Empire puis, à nouveau une Monarchie, une République et un Empire, tout en conservant des fonctions administratives. C'est par ailleurs également de l'intérêt bien compris des nouveaux régimes de s'attacher la fidélité des cadres de l'ancien gouvernement. Et, effectivement, il en a toujours été ainsi (si l'on excepte peut-être les fonctions les plus hautes qui sont beaucoup moins nombreuses). En effet, Napoléon n'a-t-il pas tenter de mener une politique de reconciliation nationale ? Louis XVIII également, moins intransigeant que Charles X, avait également compris cette nécessité.

De la notabilité des conseillers de préfecture.

Si, dans la première moitié du dix-neuvième siècle, nombre de Conseils de préfecture se sont principalement des notabilités locales, il faut remarquer qu'après 1848, le gouvernement n'hésite plus à nommer des conseillers originaires d'autres départements. Même leur statut de notable n'est plus si marqué. Encore faut-il nuancer cette assertion, sur ce plan, la situation n'est pas la même selon les départements.

Concernant, par exemple, le département du Calvados, il ne fait aucun doute, selon Gabolde[1440] -qui s'est particulièrement intéressé à ce Conseil de préfecture-, que les conseillers de Caen (tout du moins les premiers qui furent nommés) étaient des notables[1441]. Cet auteur parle d'ailleurs, lui aussi, d'un changement profond qui s'est opéré au cours de la première moitié du dix-neuvième, dans le personnel des Conseils de préfecture et dans l'institution elle-même.

Il en va de même des conseillers du Bas-Rhin. Avant 1848, les fortunes de deux conseillers sont considérables et plutôt de nature foncière. Ainsi, l'un d'eux perçoit par exemple une rente annuelle de 5000 F, tandis qu'un autre en bénéficie d'une de 8000 et 10 000 F « ainsi que quelques autres propriétés ». Octave Meyer note qu'au lendemain de la Révolution de février 1848, la situation financière des conseillers (qui ne sont, par ailleurs, plus les mêmes) semble avoir changé du tout au tout: les conseillers de 1849 semblent n'avoir aucune fortune personnelle connue outre leur traitement. Pour l'un d'eux, on peut lire: « fortune modeste; espérances du côté de sa femme ». Pour un autre, il est écrit : « fortune: pas; dans les emplois qu'il a occupés jusqu'ici, il n'a guère pu être en état de faire des économies ». Pour un troisième: « pas de fortune sauf son traitement ». Pour un quatrième:

[1440] « De la juridiction de l'intendant au Conseil de préfecture », p. 345.

[1441] On y compte en effet: un avocat et professeur agrégé de droit puis doyen; un ancien président du Tribunal civil ; un avocat et ancien conseiller municipal de Caen et un ancien administrateur du département

« est sans ressources que celles de son emploi. J'ai dit qu'il avait à sa charge une très nombreuse famille (9 enfants) et qu'il serait dur de lui appliquer la loi du cumul ». Pour un autre, le préfet précise qu'il a un peu de fortune car « il paie 500 F de contributions directes et a peut-être pour ambition de faire passer ses fonctions à son fils[1442] Louis, Léon, jeune avocat de mérite ». Ce dernier préféra finir « comme conseiller à la Cour de Cassation », à ce que rapporte Octave Meyer.

Pour M. Jean-Jacques Clère, l'état de fortune des conseillers a toujours été prise en compte. Cette condition de recrutement des conseillers parmi ceux appartenant à une certaine catégorie sociale est, selon lui, une constante au Conseil de préfecture de la Marne et ce, par delà 1848. Ainsi, relève-t-il que « les revenus annuels personnels se situent entre 5000 et 12 000 F »[1443]. Or, il avoue qu' « à partir de la IIIème République, ces revenus ne sont plus indiqués ». Cependant, cela n'empêche pas de définir l'origine sociale des conseillers car alors, « le seul fait que tous les conseillers de préfecture soient licenciés en droit prouve surabondamment que les classes populaires n'ont pas accès à ces emplois à une époque où les études sont réservées exclusivement à un petit nombre de gens aisés ». Ainsi donc, cette origine sociale exigeant la possession d'une certaine fortune (tout comme l'âge jeune et la nécessaire formation intellectuelle) constituent au sein du Conseil de préfecture, ce que M. Clère appelle une condition constante pour appartenir à cette institution. Ce sont donc, pendant cent vint ans, dans la moyenne et petite bourgeoisie que sont recrutés les conseillers haut marnais mais, précise J. J. Clère, jamais parmi la noblesse[1444].

[1442] Il faut relever cette expression: elle tend à faire penser à une patrimonialité de ces fonctions. Meyer, *Le Conseil de préfecture du Bas-Rhin*, op. cit., page 55.

[1443] « Les conseillers de préfecture sont à la tête de fortunes moyennes, certes, mais néanmoins confortables », CLERE, op. cit.. Sans tenir compte de leur traitement de conseiller ou d'une autre profession, ces conseillers de préfecture de la Haute-Marne jouisssent, autour des années 1815, d'une fortune de 30 à 40 000 F donnant des revenus de 2000 à 3500 F/an (et même l'un à 5000 F). Les montants des contributions directes sont beaucoup plus contrastés (de 100 à 1613 F). Or, il faut ajouter à cela les gains professionnels de ces conseillers. Car, en effet, beaucoup cumulent leur emploi de conseiller avec une autre profession, pour le moins lucrative. Ainsi, par exemple, certains conseillers sont médecin, lieutenant des gardes du corps dans la Compagnie de Luxembourg, ou encore avocats à Chaumont. Et Jean-Jacques Clère, d'en conclure qu' « il n'existe d'ailleurs pas de barrière entre la fonction publique et les professions libérales. Bien au contraire les passages sont faciles puisque la quasi-totalité des conseillers de préfecture est recrutée parmi les professions libérales ». En comparaison avec la vieille noblesse dont le patrimoine, dit M. Clère, a bien survécu aux tumultes révolutionnaires ou encore en comparant au patrimoine des maîtres de forges, les fortunes des conseillers haut-marnais sont modestes. Et M. Clère s'empresse de préciser qu'en aucun cas le traitement perçu au titre des fonctions de conseiller ne peut combler cet écart. Nous apprenons d'ailleurs, ce faisant, que comme nos conseillers de la Meurthe, leurs homologues de la Haute-Marne vont, pendant, cinquante ans, conserver les mêmes émoluments, eux aussi fixés à 1200 F.
Par comparaison, cette vieille noblesse (il cite Mme de Bethune, les d'Orléans ou encore le futur Charles X, paient en 1816 entre 20 et 30 000 F de contributions foncières. Les maîtres de forges s'acquittent, à ce titre, d'un montant plus faible (environ 900 F) mais paient d'importantes contributions directes (11 000 F.).

[1444] « Il est remarquable de constater que sous la Restauration, comme sous la Monarchie de juillet, au temps de l'administration des notables, aucun conseiller n'est recrute parmi la noblesse. Le phénomène n'est pas surprenant pour la haute noblesse qui se soucie guère de ces " petits emplois " mais il tend à montrer que la petite noblesse se méfie de la fonction publique civile et qu'elle ne consent guère à servir que dans l'Armée.
Les grands industriels de l'époque, les maitres de forges, ne songent guère aux fonctions administratives; cela paraît bien naturel car leurs activités sont beaucoup plus lucratives. Mais jamais ces personnes n'enverront un fils au Conseil de préfecture. Sur les vingt-deux maîtres de forges que compte le département en 1824, pas un seul ne songe à faire de son fils un conseiller. Nous trouvons simplement un neveu: Bourlon de Rouvres.(*27M9 et 27M13. Listes des notables: 1816-1824*).

Si donc, selon M. Jean Jacques Clère, les conseillers ont toujours été des notables, même après 1848, c'est bien plus sur leur origine natale que des différences apparaissent. Ainsi, jusqu'à la Révolution de février, le département de la Haute-Marne choisit comme conseillers de préfecture des notabilités locales, autrement dit originaires de ce département[1445]. Or, en Haute-Marne, force est de constater que « la IIème République rompt totalement avec ce mode de recrutement et le second Empire comme la IIIème République poursuivront la même politique en ce domaine. Désormais, les conseillers de préfecture ne sont plus originaires du département où ils sont nommés et de surcroît, la majorité d'entre eux a effectué un séjour dans la capitale, un stage aux côtés de l'administration centrale ». M. Clère suppose donc que désormais la fonction de conseiller de préfecture constitue une véritable carrière mais également une étape vers un meilleur poste. Il avoue cependant que les sources archivistiques font défaut mais que différents indices confirment son sentiment (ce sont des hommes jeunes qui sont nommés, ils ont déjà exercé quelques fonctions d'administration active telles que chef de cabinet du préfet ou encore secrétaire particulier du préfet..). Il poursuit : « Malheureusement nous manquons totalement de renseignements sur la destinée ultérieure des conseillers cités et il faut remarquer que dés le début de la IIIème République, la durée des fonctions de conseillers s'allonge car nous ne trouvons plus en Haute-Marne que des personnes ayant déjà exercé dans un autre département ». Il sont ensuite mutés dans des préfectures, semblent-ils, mieux classées, ce qui accrédite l'idée de promotion.

Pour Mme Brun-Jansem, le Conseil de préfecture de l'Isère est bel et bien, lui aussi, un corps de notables[1446] -et de notables locaux-, du moins jusqu'au début du Second Empire. Cela rejoint d'ailleurs la question qu'elle se pose de savoir si le Conseil de l'Isère est ou non un corps politisé. Elle y répond par l'affirmative en démontrant que de l'an VIII à 1926, s'opère un « recrutement politisé des conseillers de préfecture » de ce département.

Sa thèse constitue donc encore une illustration de la raison pour laquelle le dix-neuvième siècle a été qualifié de « siècle des notables ».

Phénomène rare que nous n'avons pas retrouvé en étudiant la composition du personnel du Conseil de préfecture de la Meurthe, on dénote la présence d'un ancien ministre (Champion) au sein du Conseil de préfecture…. de la Seine[1447].

De par une tradition plus que séculaire, l'administration recrute la majorité de ses agents dans la petite et moyenne bourgeoisie. Il existe très peu de grands notables tentés par une carrière administrative à cet échelon modeste ». CLERE (Jean Jacques), op. cit..

[1445] Ainsi M. Clère constate-t-il que « jusqu'à l'avènement de la seconde République, les membres du Conseil de préfecture vont être ou bien des haut-marnais de naissance, ou bien des personnes qui exercent une profession dans le département depuis longtemps déjà. (…) Pendant prés de cinquante ans, nous ne trouvons donc aucun " étranger " qui ait exercé la fonction de conseiller de préfecture. Tous les membres de cette juridiction avaient des attaches locales soit par leur naissance, soit par leur profession, ces deux qualités étant le plus souvent réunies ». Bien évidemment, le but d'une telle politique de « recrutement administratif à l'échelon supérieur, [est] (…), pour le pouvoir central, de s'attacher des notabilités locales ». CLERE (Jean-Jacques), op. cit..

[1446] Pour Mme Brun-Jansemn, un notable est celui qui répond à la fois à des conditions de fortune (laquelle se compose des traitements et des revenus patrimoniaux), de formation intellectuelle et professionnelle mais, également, qui beneficie d'un certain nombre de relations familiales.

[1447] Arrêté du 18 ventôse an VIII, *La Gazette Nationale ou Le Moniteur Universel*, 1800, p.678.

En conclusion, nous remarquons de façon générale, que se dessine une ligne de démarcation entre deux périodes: la première avant 1848, où les conseillers viennent de familles aisées (qui leur ont laissé souvent une petite fortune), et une deuxième période, après la Révolution de février 1848, où les conseillers sont des gens de fortune bien plus modeste.

Il nous faut encore ajouter une remarque sur une question pour laquelle nous n'avons trouvé que très peu de trace dans les autres études sur les Conseils de préfecture, à savoir la religion des impétrants.

En effet, si la quasi-totalité des conseillers sont des hommes mariés, nous n'avons remarqué au sein du Conseil de préfecture de la Meurthe aucun conseiller qui ne soit pas de confession catholique[1448]. Aucun protestant, aucun israélite, même si des candidatures en ce sens se sont manifestées. Ainsi, même si la mention de l'appartenance religieuse n'apparaît pas aussi clairement dans les premières années de la création des Conseils de préfecture que

[1448] Il faut noter que c'est un décret du 24 décembre 1789, adopté par lettre patente, qui « déclare les non-catholiques admissibles à tous les emplois civils et militaires ». Le décret introduit cependant d'emblée une limitation : il ne concerne pas les juifs dont le sort sera fixé ultérieurement et qui devront attendre 1791 pour devenir enfin citoyens français, et ce, grâce notamment à l'intervention de l'abbé Grégoire. En pratique, ce texte ne concerne donc que les protestants. Ainsi, peut-on lire : « L'Assemblée nationale, sans entendre rien préjuger relativement aux Juifs, sur l'état desquels elle se réserve de se prononcer, et sans qu'il puisse etre opposé à l'éligibilité d'aucun citoyen d'autres motifs d'exclusion que ceux qui résultent des décrets constitutionnels, a décrété ce qui suit : 1° Les non-catholiques qui auront d'ailleurs rempli toutes les conditions prescrites dans les précédents décrets de l'Assemblée nationale pour être électeurs et éligibles, pourront être élus dans tous les degrés d'administration, sans exception ; 2° les non-catholiques sont capables de tous les emplois civils et militaires, comme les autres citoyens ». DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 89. Les choses évoluent cependant quelque peu avec le décret du 28 janvier 1790, ainsi que nous le rappelle une instruction de l'Assemblée nationale concernant les fonctions des assemblées administratives, en date du 12 août 1790. Ainsi, dans ce texte, l'Assemblée consacre un paragraphe aux « règles principales pour décider les contestations relatives à l'activité et à l'éligibilité des citoyens ». On y apprend alors qu'« il n'y a aucune distinction à faire à raison des opinions religieuses ; en conséquence, les non-catholiques jouissent des mêmes droits que les catholiques, aux termes du décret du 24 décembre 1789. Cependant, parmi les Juifs, il n'y a encore que ceux connus sous la dénomination de Juifs portugais, espagnols et avignonnais, qui soient citoyens actifs et éligibles, suivant le décret du 28 janvier 1790 ». DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 286. Il faut donc en conclure que depuis ce dernier décret -et avant 1791- les juifs sépharades et du sud de la France auraient le droit d'être électeurs mais également élus, donc membres d'une assemblée administrative (directoire de district, de département..). C'est d'autant plus curieux que si la plupart des juifs portugais et espagnols sont arrivés en France après leur expulsion en 1492 par Isabelle le Catholique (soit depuis tout de même 300 ans), on ne comprend pas bien pourquoi les juifs qui habitent en France depuis le Moyen-Age ne pourraient accéder au même statut ? Il faut d'ailleurs, pour comprendre l'état d'esprit de l'Assemblée nationale constituante, se référer à une déclaration intéressante faite par cette assemblée pour rejeter une motion qui désirait que la religion catholique, apostolique et romaine soit et demeure à jamais la religion de la nation et que son culte soit le seul public et autorisé. Cette motion avait d'ailleurs déjà été présentée à ladite Assemblée qui l'avait déjà rejeté. Mais les motivations du rejet sont intéressantes et laissent à penser que l'Assemblée n'est pas devenue aussi anti-cléricale que l'image tradtionnelle de la Révolution française le laisse à penser. Bien plus, elle semble fermement attachée à ses valeurs religieuses traditionnelles et réitère son attachement au catholicisme. Cela explique peut-etre –certes partiellement- pourquoi l'ouverture de l'administration française aux Juifs a semblé si difficile et si tardive. Ainsi, en ce 13 avril 1790, l'Assemblée déclare-t-elle que « Considérant qu'elle n'a et ne peut avoir aucun pouvoir à exercer sur les consciences et sur les opinions religieuses ; que la majesté de la religion et le respect profond qui lui est dû, ne permettent point qu'elle devienne un sujet de délibération ; considérant que l'attachement de l'Assemblée nationale au culte apostolique, catholique et romain, ne saurait être mis en doute, au moment où ce culte seul va être mis par elle à la première place des dépenses publiques, et où, par un mouvement unanime de respect, elle a exprimé ses sentiments de la seule manière qui puisse convenir à la dignité de la religion et au caractère de l'Assemblée nationale, [elle] décrete qu'elle ne peut ni ne doit délibérer sur la motion proposée et qu'elle va reprendre l'ordre du jour concernant les biens écclésiastiques ». Décret du 13 avril 1790 « au sujet de la motion faite sur la religion catholique », DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p.146.

dans les années qui s'ensuivirent, lorsque celle-ci devient automatique, elle ne manque pas d'être toujours identique. Seul le Conseil de préfecture du Bas-Rhin signale que l'un de ses membres (sur l'ensemble de la période étudiée par M. Meyer) est protestant. Le préfet écrit à propos de ce conseiller qu'il est « doux et bienveillant; vit isolé et retiré sans aucune représentation; référence aucune, quoique appartenant à la religion protestante ; exerce une influence utile quoique restreinte dans le cercle de ses connaissances »[1449].

Nous laissons le lecteur maître de sa propre opinion.

[1449] MEYER, op. cit., page 159.

DEUXIEME PARTIE. LES ACTIVITES DU CONSEIL DE PREFECTURE.

Dans cette deuxième partie, ce sont les activités du Conseil de préfecture qui vont nous intéresser et, au premier chef, ses compétences contentieuses. Bien évidemment c'est plus particulièrement sur la pratique du Conseil de préfecture de Nancy que nous allons consacrer cette étude. Cependant, faute de temps, nous nous contenterons d'illustrer le propos par le seul exemple de la compétence du Conseil en matière de biens nationaux.

Il faut en effet noter que la loi du 28 pluviôse an VIII[1450] fait de ces Conseils des juridictions d'exception, comptant à leur actif sept chefs de compétences. Parmi celles-ci, la dernière (les autorisations de plaider) tient une place particulière car, de l'avis de la doctrine, cette question ne relève pas des compétences dites contentieuses de ce Conseil mais bien plutôt de ses compétences administratives. Celle-ci donc mise à part, il est possible de classer l'ensemble des compétences attribuées aux Conseils de préfecture en deux grands domaines : les attributions purement contentieuses d'une part, et, d'autre part, les attributions dites aussi répressives[1451], telle la voirie.

Ainsi, la loi de l'an VIII dispose-t-elle que la compétence purement contentieuse du Conseil de préfecture concerne « les demandes de particuliers tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leur cote de contributions directes », « les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration, concernant le sens ou l'exécution de leur marché », « les réclamations des particuliers qui se plaindraient de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs (…) », « les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers, à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics », et, enfin, « le contentieux des domaines nationaux ».

A cette liste primitivement dressée par la loi de l'an VIII, il faut compter encore une dizaine[1452] de compétences contentieuses qui se sont rajoutées du fait de dispositions législatives ultérieures.

[1450] DUVERGIER, Collection complète des lois, décrets, ordonnances, réglements, avis du Conseil d'Etat, Tome 12, p. 78-116. Loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800). Voir annexe.

[1451] Ainsi la voirie, les servitudes militaires ou défensives ou encore les servitudes autour des magasins à poudre de la guerre et de la marine.

[1452] Ainsi en va-t-il, par exemple, de la loi du 27 pluviôse an IX (16 février 1801) qui stipule que « les Conseils de préfecture statueront, dans le plus court délai, sur toutes les réclamations des percepteurs et receveurs dont les caisses ont été volées ou pillées, des percepteurs dont les rôles ont été brûlés avant leur entier recouvrement, de ceux qui ont entre les mains des assignats ou mandats ; sur les réclamations des contribuables qui doivent des impositions anciennes qu'ils auraient pu acquiter en valeurs mortes, de ceux qui présentent des duplicata de récépissés de grains ou des coupures de coupons d'emprunt forcé ; enfin sur toutes les difficultés relatives à des contributions antérieures à l'an IX. Les receveurs particuliers leur remettront à cet effet, dans les deux mois au plus tard, de la publication de la présente, des états détaillés desdites réclamations.
2. Les ordonnances prononcées sur les objets précédents seront prises pour comptant, et allouées dans les comptes.

Le temps imparti ne nous permettant pas d'étudier l'ensemble de la jurisprudence du Conseil de préfecture de la Meurthe, nous nous attacherons dans un premier temps à l'étude d'une de ses compétences contentieuses, à savoir celle relative aux domaines nationaux (Titre I).

Dans un deuxième temps, nous nous interrogerons sur les compétences dites « administratives » du Conseil de préfecture de la Meurthe, mais également sur celles de ses membres (Titre II).

---

3. Les sommes qui pourraient rester dues sur le principal de la contribution foncière des bois et autres biens nationaux, pour les années 5, 6 et 7, seront indistinctement acquittés en certificats de possession, et les centimes additionnels seulement en numéraire. Il en sera usé de même pour l'an VIII, dans les départements non soumissionnés, et dans les autres, au fur et à mesure que les receveurs généraux sont couverts du montant de leurs obligations.
4. Toutes les décharges et réductions accordées sur les contributions antérieures à l'an IX seront passées définitivement en non valeurs, et également allouées dans les comptes des receveurs. Les contribuables qui auraient payé leurs cotes d'avance seront remboursés par les percepteurs ou receveurs, sur le produit des restes des contributions de la même année, du montant des réductions qu'ils auront obtenues.
5. Le caissier général du Trésor public, et les receveurs généraux seront tenus de présenter à la comptabilité nationale leurs comptes en recette et dépense de l'exercice de l'an VIII, avant le Ier germinal an X ». DUVERGIER, op. cit., Tome 12, p. 371.
Toujours à titre d'exemple, il faut encore noter que la loi du 21 juin 1865 fit cesser une anomalie, en transférant au Conseil de préfecture les affaires contentieuses dont le jugement était attribué jusqu'alors, au Préfet en Conseil de préfecture.

TITRE I. LE CONSEIL DE PREFECTURE, JUGE ADMINISTRATIF : « LE CONSEIL DE PREFECTURE PRONONCERA (...) SUR LE CONTENTIEUX DES DOMAINES NATIONAUX »[1453].

Tandis que dans la nuit du 4 août 1789, le régime féodal est aboli (*les* droits féodaux non supprimés étant déclarés rachetables), l'Assemblée Constituante envisage, en ce même mois, l'aliénation des biens écclésiastiques, cherchant par là même à supprimer l'ordre du clergé.

Toujours mû par cette même volonté de détruire des institutions caractéristiques de l'Ancien Régime, mais également par celle de reconstituer le domaine national, les engagements et apanages sont remis en cause.

Puis pour contrer les ennemis de la Révolution, une législation repressive contre l'émigration se met en place. Les biens des émigrés viennent alors, dés 1793, s'ajouter aux premiers biens nationaux, formant ainsi ce que l'on appelle les « biens de seconde origine ». La confection même de listes d'émigrés et la mention de certains patronymes génère un certain nombre de recours.

Tout ceci va donner lieu à un contentieux non négligeable dont la compétence revient -principalement- au Conseil de préfecture.

Nous allons étudier la jurisprudence du Conseil de préfecture de la Meurthe, siégeant à Nancy en regroupant les différentes affaires rencontrées aux archives départementales de Meurthe et Moselle, selon le type de contentieux.

Si, dés la nuit du 4 août 1789, commence la remise en cause et la dépossession d'un certain nombre de droits et de possessions, l'administration des biens ainsi confisqués, leur conservation puis leur aliénation vont être confiées à diverses autorités. De même, le conflit engendré par la vente de ces biens va ressortir de diverses compétences. Ce sont ces différents aspects auxquels nous allons ici nous intéresser. Il faut cependant noter que si une étude des

[1453] Loi du 28 pluviôse an VIII, Titre 2, § 1er, article 4, alinéa 7. Jean Jacques CLERE: « Les affaires relatives aux biens nationaux se révèlent être des affaires politiques au sens brûlant du terme. Elles sont liées au contexte particulier et immédiat de la Révolution française. Nombreuses sous le Ier Empire, leur nombre s'amenuise peu à peu et on en trouve plus aucune trace en Haute Marne après 1844. Très intéressantes sur le plan de l'histoire sociale, ces affaires sont très difficiles à intégrer dans une étude jurisprudentielle car là encore les considérations de fait l'emportent et le juge ne s'appuie pas (ou très peu) sur des concepts juridiques ». Duvergier, op. cit., Tome 12, page 78 à 116 : « Toute contestation relative au contentieux des domaines nationaux est dans les attributions des Conseils de préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat.
Les préfets et les ministres n'ont que la surveillance administrative. Toute décision de leur part est un excès de pouvoir, d'après le décret du 23 février 1811 (3.01.1813 ; J.C t.2, p.167) ».

plus intéressantes reste à faire sur la question des biens nationaux dans ce qui deviendra en 1800 le département de la Meurthe[1454], force est de constater que ce n'est pas là notre propos et que nous n'indiquerons ici que les informations en notre possession et utiles à la compréhension du contentieux généré par la vente des biens nationaux et soumis à la compétence du Conseil de préfecture. C'est en effet, là, le véritable objet de notre étude.

[1454] Etude que j'aimerai entreprendre si le temps me le permettait.

SOUS-TITRE 1. L'ABOLITION DU REGIME FEODAL ET LA DETERMINATION DES BIENS NATIONAUX DANS NOTRE DEPARTEMENT.

La Révolution de 1789 et toute la législation qu'elle engendre, vont bouleverser la société et les modes de vie établis et connus jusqu'alors. Ainsi, la nuit du 4 août 1789 décide-t-elle d'abolir la féodalité, tandis que le mois de novembre de la même année confisque -ou « reprend » selon certaines théories- les biens de l'Eglise. Ceux-ci, réunis au domaine national, doivent être vendus à des particuliers, permettant ainsi une certaine redistribution des richesses -bien que pas réellement gratuite- et un renflouement des caisses de l'Etat, en fâcheuse posture. Les acheteurs de ces biens, que l'on souhaite nombreux[1455], doivent venir gonfler les rangs des partisans de la Révolution et en devenirent de farouches défenseurs, protégeant ainsi leurs nouvelles acquisitions[1456]. La Lorraine, comme le reste de la France, vit donc une période mouvementée au cours de laquelle les anciens seigneurs perdent leurs privilèges et les grandes propriétés changent de mains, se fractionnant parfois plus que de raison. C'est ainsi que « le préfet de la Meurthe chiffre pour son département à un quart l'accroissement des propriétaires entre 1789 et 1801 »[1457]. C'est dire si l'irrévocabilité de ces transactions doit trouver dans cette région de nouveaux fervents défenseurs.

Ce sont ces premiers bouleversements nés de cette législation réellement révolutionnaire que nous allons ici étudier. Ainsi, évoquerons-nous d'abord les biens nationaux (chapitre 1) avant d'évoquer l'abolition du régime féodal (chapitre 2). Il faut en effet savoir que les biens nationaux sont vendus francs de tous droits, dont, bien évidemment, des droits féodaux[1458].

Cela nous permettra, dans un second temps d'étudier le contentieux né de la vente de ces biens nationaux (sous-titre 2).

[1455] D'où l'interdiction des coalitions d'acheteurs.

[1456] Les motivations de l'Assemblée nationale apparaissent ainsi à diverses reprises. Ainsi, dans le « décret du 9 juillet (25, 26, 29 juin et) = 25 juillet 1790 concernant l'aliénation de tous les domaines nationaux », nous pouvons lire : « L'assemblée nationale, considérant que l'aliénation des domaines nationaux est le meilleur moyen d'éteindre une grande partie de la dette publique, d'animer l'agriculture et l'industrie, et de procurer l'accroissement de la masse générale des richesses, par la division de ces biens nationaux en propriétés particulières, tj mieux administrées, et par les facilités qu'elle donne à beaucoup de citoyens de devenir propriétaires ». L'aliénation est possible puisque désormais prévaut le principe d'aliénabilité du domaine.
L'instruction de l'Assemblée nationale concernant les fonctions des assemblées administratives, en date des 12 et 20 août 1790 décrête : « L'aliénation des domaines nationaux est une des opérations les plus importantes de l'Assemblée Nationale; sa prompte exécution influera essentiellement sur le rétablissement des finances, sur l'affermissement de la Constitution et sur la prospérité de l'empire; mais son succés dépend beaucoup du zèle, de l'activité et de l'intelligence des assemblées administratives » ; DUVERGIER, op. cit., p. 298.

[1457] PATAULT (Anne-Marie), *Introduction historique au droit des biens*, p. 196.

[1458] Les biens sont vendus francs de tous droits déclarés rachetables 14 = 17 mai 1790, tit 1er art 7. et francs de toutes rentes, droits, redevances: 9 = 25 juillet 1790, art 10.

CHAPITRE 1. QU'APPELLE-T-ON BIENS NATIONAUX[1459] ?

Il faut distinguer deux catégories principales de biens nationaux, lequelles correspondent, en réalité à deux périodes de confiscation et de vente de biens. Aux biens dits de première origine, succède quelque temps plus tard, la vente des biens de seconde origine. A ceux-ci,

-provenant essentiellement des possessions du clergé- il faut ajouter les biens des émigrés et ceux des condamnés révolutionnaires. Nous étudierons dans un premier la typologie des biens nationaux avant d'étudier le contentieux né de la vente respective de chacun de ces biens.

Notons, en outre, que la vente de ces biens a été protégée et confirmée par les différents pouvoirs en place. Et, en 1825, une loi dite « du milliard » décide d'indemniser les émigrés dépossédés.

SECTION 1 : TYPOLOGIE DES BIENS NATIONAUX.

C'est un décret de l'Assemblée nationale Constituante en date du 28 octobre-5 novembre 1790[1460] qui établit la liste des différents biens nationaux et détermine donc ceux qui doivent être vendus de suite, dits de première origine (§ 1). Ceux dont la cession est remise à une date ultérieure sont dits de seconde origine (§ 2). A cette liste, viendront, -par des dispositions législatives ultérieures-, s'ajouter d'autres possessions qui vont également se confondre au domaine national (§ 3). Il faut cependant noter que la propriété d'autres biens est préservée, ne faisant l'objet ni de mesures d'appropriations ni de cession (§ 4).

§ 1. Les biens de première origine.

Les biens de première origine sont tous les biens du clergé, tous les biens de la couronne non réservés au Roi ainsi que les biens des séminaires diocésains[1461]. En effet, les premiers biens qui vont être nationalisés sont ceux du clergé et ce, sur la proposition de l'évêque Talleyrand, appuyé en ce par Mirabeau.

[1459] Il existe un sommier des biens nationaux/. voir CARON, Recueil des textes législatifs et administratifs concernant les biens nationaux, tome 1, 1926, 3 volumes.

[1460] Décret de l'Assemblée Nationale Constituante du 28 oct = 5 novembre 1790, « relatif à la vente et à l'administration des biens nationaux, aux créanciers particuliers des différentes maisons, et à l'indemnité de la dîme inféodée », DUVERGIER, op. cit., Tome 1, page 427 à 441.

[1461] « Sont compris sous la dénomination de biens nationaux les biens et domaines de la couronne, des apanages, du clergé, des séminaires diocésains. Ils seront vendus dés à présent ». Décret du 28 octobre-5 novenbre 1790, article 1.

A. Les biens du clergé[1462].

C'est le décret du 2 et 4 novembre 1789 qui fait des biens du clergé des biens nationaux[1463]. La loi du 2 novembre 1789 supprime les biens de main-morte. Le 4 décembre 1789, l'Assemblée décrète l'aliénation des biens écclésiastiques. La vente débute le 19 décembre 1789 et est « à peu prés consommée en l'an II ».

Si le mois de mars 1791 marque un temps d'accalmie dans la vente des biens de l'Eglise - la vente des maisons de religieux qui voudraient continuer à vivre ensemble étant suspendue de par un décret des 22 et 25 mars 1791- le reste de son patrimoine continue cependant à être mis en vente. Ainsi, en mai 1791, les églises paroissiales ou succursales supprimées sont vendues comme biens nationaux, ainsi que les sacristies, parvis, tours clochers et cimetières[1464], en juillet 1792, c'est au tour des palais épiscopaux d'être vendus[1465]. Le mois suivant, les batiments nationaux occupés par des religieux sont mis en vente[1466] ainsi que les biens formant la dotation des congrégations séculières, ecclésiastiques ou laïques, des séminaires collèges et des collèges[1467]. En 1794, ce sont les biens des ecclésiastiques et frères convers ou lais, qui sont ou ont été déportés, qui sont acquis à l'Etat[1468].

Certains biens non vendus seront cependant rendus à leur ancienne affectation et ce, par l'effet de deux dispositions, l'une du 18 germinal an X[1469] et la seconde, du 7 thermidor an XI[1470] . Ainsi en va-t-il des presbytères et jardins attenants qui, s'ils n'ont pas été cédés, vont retourner aux curés et desservants des succursales. Ainsi en va-t-il également des édifices anciennement destinés au culte catholique. Ces derniers ne sont cependant pas tous restitués aux évêques mais seul un édifice par curé et par succursale va être rendu et ce, par arrêté du préfet. Ainsi en va-t-il encore des biens non aliénés provenant des anciennes fabriques qu'un arrêté gouvernemental rend à leur ancien usage.

Pour illustrer ce propos, il faut citer une affaire déférée au Conseil de préfecture le 19 mai 1800. La question soulevée est celle de la propriété de ce bien, un usuaire devant la maison presbytérale de Tanconville. Tandis qu'un certain François Dubois désire continuer à percevoir une rente tirée de cet usuaire, la commune revendique la propriété de tout l'usuaire. Ce dernier a dû être déclaré bien national et vendu comme tel. Il n'a donc pu être restitué à ses anciens détenteurs puisqu'il a été vendu. Du fait de cette vente comme bien national, il produit une rente qui profite désormais à un certain François Dubois, lequel compte bien préserver cet acquis. Or, la commune revendique la propriété de cet usuaire. Nous pouvons supposer que le demandeur –le pétitionnaire- est ici la commune. Celle-ci réclame ce bien en estimant qu'il s'agit d'un bien communal[1471] mais avoue en même temps qu'il s'agissait

[1462] Il faut noter que Sieyès s'est battu contre la suppression de la dîme sans indemnité et la vente des biens ecclésiastiques.
[1463] Décret du 2 =4 nov 1789 qui met les biens écclésiastiques à la disposition de la nation. Voir annexe.
[1464] 6 = 15 mai 1791.
[1465] 19=25 juillet 1792
[1466] 7 = 16 août 1792, art 15
[1467] 18 août 1792, titre 2.
[1468] Loi du 22 ventôse an 2 (12 mars 1794).
[1469] Loi organique du culte catholique du 18 germinal an X (8 avril 1802).
[1470] Arrêté du Gouvernement du 7 thermidor an XI (26 juillet 1803).
[1471] Et pour cela, la commune s'appuie sur l'article 5 de la loi du 10 juin 1793.

d'une place publique. De ce dernier fait, le Conseil de préfecture conclut qu'il s'agit d'un bien du domaine public, irrévocablement vendu, et non d'un bien communal. Le principe de l'irrévocabilité des ventes nationales sur lequel s'appuie le Conseil de préfecture de la Meurthe est l'article 94 de la Constitution du 22 frimaire an VIII qui énonce que « La Nation française déclare qu'après une vente légalement consommée de biens nationaux, quelle qu'en soit l'origine, l'acquéreur légitime ne peut en être dépossédé, sauf aux tiers réclamants à être, s'il y a lieu, indemnisés par le Trèsor public »[1472]. François Dubois ne peut être évincé: la commune est donc infondée à réclamer la propriété de cet usuaire. Le Conseil de préfecture conclut donc qu'il n'y a pas lieu à délibérer.

Remarquons enfin que, par la loi du 25 brumaire an II, la Convention a affecté les presbytères à des œuvres d'humanité ou d'instruction, en particulier au logement des instituteurs.

Parfois le problème soulevé porte sur la question de savoir si, avec le « lot » acheté, a aussi été adjugé un droit que possédaient les précédents propriétaires.

Le 22 juin 1791, le directoire du district de Vézelise a adjugé au citoyen Picard fils, négociant de son état, un couvent. Or, ce citoyen demande à ce qu'il soit reconnu que par cette adjudication lui a été également concédé un droit qui appartenait aux précédents propriétaires duc ouvent, droit qu'ils ont obtenu par un acte du 22 mai 1621, et qui consiste dans le droit « de tirer pour leurs maisons, un filet d'eau de la fontaine de ladite ville »[1473].

Sans aucune hésitation, le 15 nivôse an XI (5 janvier 1803), le Conseil de préfecture de la Meurthe se prononce en faveur du pétitionnaire, Dominique Picard, estimant que « tous les droits de la République relativement à la fontaine dont il s'agit, résultant du titre du 22 mai 1621, font partie de l'adjudication du couvent desdits ex-religieux consentie le 22 juin 1791 par le directoire du ci-devant district de Vézelise au profit du citoyen D. Picard »[1474].

B. Les biens des domaines de la couronne.

C'est une loi des 9 mai et 21 septembre 1790 qui décide que les domaines de la couronne peuvent désormais être cédés[1475]. Bien évidemment, il n'est pas question de mettre en vente l'ensemble du patrimoine domanial mais uniquement de céder ce qui est nécessaire aux « besoins de l'Etat »[1476]. Est-il besoin de rappeler que la sécularisation des biens du clergé – premiers biens touchés par la Révolution- répond à des exigences financières ? Les cessions ainsi réalisées seront définitives, ce qui signifie que l'Etat ne pourra jamais exiger de pouvoir racheter ces biens. De ce fait, le décret parle de vente « à titre perpétuel et incommutable »[1477]. Rappelons que sous l'Ancien Régime, avec le mécanisme des

[1472] A.D.M.M. 5 K 3.
[1473] A.D.M.M. 5 K 13.
[1474] A.D.M.M. 5 K 13.
[1475] DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 172.
[1476] Article 1 du décret des 9 mai – 21 septembre 1790. DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 172.
[1477] Article 1 du décret des 9 mai – 21 septembre 1790. DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 172.

engagements, le roi possédait une faculté perpétuelle de rachat. Avec ce texte, cette situation ne peut plus se produire.

Notons, par ailleurs, que la vente se fait « en vertu d'un décret spécial des représentants de la nation, sanctionné par le Roi »[1478].

Il faut noter qu'une loi des 9 et 25 juillet 1790 a expressément exclu des ventes ceux des domaines dont la jouissance est réservée au Roi ainsi que les forêts. Il faut donc comprendre le décret des 9 mai-21 septembre 1790, à la lumière de ces deux exceptions.

C. Les biens des séminaires diocésains.

C'est l'article 11 du décret des 28 octobre et 5 novembre 1790 qui ordonne la vente immédiate des biens des séminaires diocésains. Le décret va plus loin et prévoit que, dans l'hypoyhèse où certains de ces biens ne seraient pas vendus « au 1er janvier 1791, à compter dudit jour, l'Administration en sera confiée aux Administrations de département et de district, et, dés lors, commenceront à avoir lieu les traitements en argent des vicaires-supérieurs et des vicaires-directeurs desdits séminaires, sur le pied qui sera incessamment fixé ».

D. « Les biens des religieuses vouées à l'enseignement public ».

Cette catégorie de biens n'est pas mentionnée dans l'article 1 du décret du 28 octobre-5 novembre 1790, mais dans l'article 7 qui dispose que « les biens des religieuses vouées à l'enseignement public pourront même être vendus dés à présent ». Par contre, la vente est ajournée pour une catégorie très proche de celle-ci, à savoir : les biens des religieuses destinés au soulagement des pauvres, tandis que « les biens des religieux voués à l'enseignement public » semblent encore épargnés par ce même dispositif.

Cela semble une dérogation à une disposition de ce même décret qui dispose que « les biens des séminaires collèges, des collèges, des établissements d'études ou de retraites et de tous les établissements destinés à l'enseignement public » sont ajournés.

SECTION 2. LES BIENS PRESERVES.

A. Les biens des établissements protestants.

C'est un décret du 1er décembre 1790 qui précise que « les biens possédés par les établissements des protestants des deux confessions d'Augsbourg et hélvétique sont exceptés de la vente des biens nationaux »[1479].

[1478] Article 1 du décret des 9 mai – 21 septembre 1790. DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 172.
[1479] 1ER = 10 décembre 1790

B. Une préservation temporaire : les grandes masses de bois et forêts nationales.

Pendant un temps, et conformément à un décret des 6 et 23 août 1790[1480], les grandes masses de bois et forêts nationales sont exceptées de la vente des biens nationaux. La Constituante exclut ainsi des ventes nationales les bois dont la surface dépasse 100 arpents soit 66 ha.

Puis l'autorisation d'aliéner les forêts nationales est donnée par un décret du 28 frimaire an IV (18 décembre 1794).

C. Les biens appartenant en France à certains étrangers.

Les biens appartenant en France aux puissances étrangères, aux maisons, communautés, bénéficiers et établissements étrangers ne sont pas compris dans la vente des domaines nationaux.

D. Les domaines réservés au roi.

Concerant ces biens, il semble que ces biens, inaliénables, ne puissent pas même être qualifiés de nationaux puisque l'article 4 du décret du 28 octobre-5 novembre 1790 prévoit que « **sont et demeurent exceptés de la vente, les domaines qui auront été réservés au Roi** par un décret de l'Assemblée Nationale; et les assemblées administratives ni les municipalités ne pourront à cet égard, exercer aucune administration ».

[1480] décret du *6 = 23 août 1790. (L.1, 1312; B.5, 33; Mon. du 7 août 1790.
Voy loi du 28 septembre = 6 octobre 1791.
« L'assemblée nationale, après avoir entendu le rapport de ses comités réunis des domaines, de marine, des finances, de l'aliénation des biens nationaux, et de commerce et d'agriculture; considérant que la conservation des bois et forêts est un des objets les plus importants et les plus essentiels aux besoins et à la sûreté du royaume, et que la nation seule, par un nouveau régime et une administration active et éclairée, peut s'occuper de leur conservation, amélioration et repeuplement, pour en former en même temps une source de revenu public, a décrété et décrète ce qui suit:
Art 1er. Les grandes masses de bois et forêts nationales sont et demeurent exceptées de la vente et aliénation des biens nationaux; ordonnée par les décrets des 14 mai, 25 et 26 juin aussi derniers.
2. Tous les bocqueteaux, toutes les parties de bois nationaux éparses, absolument isolées et éloignées de mille toises des autres bois d'une grande étendue, qui ne pourraient pas supporter les frais de gardes et qui ne seront pas nécéssaires pour garantir les bords des fleuves, torrens et rivières, pourront être vendus et aliénés suivant les formes prescrites par lesdits décrets, pourvu qu'ils n'excèdent point la contenance de cent arpens, mesure d'ordonnance du royaume, sauf à prendre l'avis des assemblées de département, pour la vente des parties de bois dont la contenance excederait celle de cent arpens. Quant aux bois et forêts de ladite contenance qui, par leur position et la nature du sol, peuvent produire des bois propres à la marine, ils ne pourront être aliénés qu'après avoir eu l'avis des administrations des départements, qui prendront celui des districts dans lesquels ils sont situés.
3. L'Assemblée nationale charge les cinq comités réunis de lui présenter incessamment le plan d'un nouveau régime et administration des bois, et de réforme de la législation des forêts, dont elle reconnaît l'urgente et indipensable nécéssité ».

E. Exception à la vente des domaines nationaux : les biens de certains corps religieux.

F. Autres biens exceptés de la vente.

L'article 3 du décret des 28 octobre et 5 novembre 1790 précise encore que « ne seront pas vendus les biens servant de dotations aux chapelles desservies dans l'enceinte des maisons particulières, par un chapelain ou desservant à la seule disposition du propriétaire, ni les biens servant de dotations aux fondations faites pour subvenir à l'éducation des parents des fondateurs, qui ont été conservés par les articles 23 et 26 du 12 juillet dernier sur la Constitution civile du clergé. Ces biens seront administrès comme par le passé ».

SECTION 3 : LES BIENS DE SECONDE ORIGINE.

« Je défie qu'il n'y ait plus de malheureux si l'on ne fait en sorte que chacun ait des terres ; il faut détruire la mendicité par la distribution des biens nationaux aux pauvres ». SAINT JUST, *Institutions républicaines*,

C'est le décret du 28 octobre-5 novembre 1790 qui établit une distinction entre deux catégories de biens. Ceux dont la vente est ordonnée de suite sont les biens dits de première origine. Il s'agit principalement des biens du clergé. D'autres biens voient leur aliénation ajournée. Il s'agit des biens « des fabriques ; des fondations dans les églises paroissiales ; des séminaires-collèges, des établissements d'études et d'instruction publique ; des hôpitaux, maisons de charité, etc., de l'ordre de Malte, et ordres religieux militaires ». Ces biens vont faire l'objet de mesures d'aliénations ultérieures.

Il ne faut en effet pas confondre ces biens avec ceux du clergé dont la vente est autorisée dès la fin de l'année 1789. Caisso nous explique la différence entre ces deux sortes de biens. En effet, ceux dont il s'agit ici sont des « biens qui sans être propriété réelle du clergé étaient gérés par lui et dont les revenus étaient utilisés pour le service du culte, de l'enseignement et de l'assistance publique »[1481]. Ceux-là, -préservés jusqu'en août 1792-, vont désormais devenir propriété de la nation et être vendus. Il s'agit des biens des fabriques paroissiales, des fondations dans les églises, des séminaires et des maisons de charité ou hôpitaux. On y ajoute encore les biens des ordres militaires religieux, dont l'ordre de Malte. C'est alors que le décret du 22 novembre 1793 déclare communes à tous les biens nationaux les dispositions de la loi du 3 juin 1793 qui ordonne la vente et la division des biens d'émigrés.

[1481] CAISSO, op. cit.

1) Les biens des fabriques.

Peu avant la fin de l'année 1792, les immeubles affectés aux fabriques des églises sont vendus[1482]. Puis, un an plus tard, le dernier pas est franchi et c'est alors tout l'actif affecté aux fabriques des églises cathédrales, paroissiales ou succursales, ainsi qu'à l'acquit des fondations qui font désormais partie des propriétés nationales, et ce, de par la loi du 13 brumaire an II (3 novembre 1793): « les meubles ou immeubles provenant de cet actif, seront régis ou vendus comme les autres domaines ou meubles nationaux, et (que) la Régie de l'Enregistrement poursuivr[a] la rentrée des créances ». Cette même loi a également « réuni aux domaines de l'Etat les rentes dues aux fabriques. Il est plusieurs débiteurs de rentes de cette espèce qui en ont interrompu le service; elles font dés lors partie de celles que la loi abandonne aux hospices »[1483].

Le type de questions contentieuses qui peuvent être soulevées peuvent concerner « la propriété des rentes transférées par le domaine, après l'envoi en possession des fabriques » : là il s'agit de départager les fabriques et le domaine. Cela ressort de la compétence du Conseil de préfecture et du Conseil d'Etat[1484].

Un autre type de contentieux peut se rencontrer, à savoir entre le domaine, -représentant les anciens chapîtres-, et les anciens chanoines, sur la propriété des maisons canoniales par eux occupées[1485]. C'est le Conseil de préfecture en première instance, et le Conseil d'Etat, en appel, qui en sont alors juges. Le Conseil de préfecture de Nancy n'a pas eu à se prononcer sur un cas semblable.

2) Les biens des fondations établies dans les églises paroissiales.

3) Les biens des séminaires-collèges[1486], des collèges, des établissements d'études ou de retraite et de tous établissements destinés à l'enseignement public.

Ces biens ne seront pas vendus de suite. C'est une loi du 18 août 1792 qui prescrit la vente des « biens formant la dotation des congrégations séculières, écclésiastiques ou laiques, des séminaires-collèges et des collèges ». Il faut rappeler l'exception mentionnée ci-dessus, selon laquelle sont immédiatement vendus les biens des religieuses voués à l'enseignement

[1482] 19 août = 3 septembre 1792.

[1483] Cette même loi du 13 brumaire an II qui confère aux hospices les rentes jusqu'alors dues aux fabriques, donne également à ces hospices des rentes foncières si et seulement si celles-ci sont représentatives de la concession d'un fonds. « Quant aux rentes foncières, quoique toutes représentatives de la concession d'un fonds, elles se subdivisent à l'infini; leur dénomination varie suivant les usages des lieux où elles ont été crées ainsi sous quelque dénomination qu'elles se présentent, dés qu'elles sont représentatives d'une concession quelconque de fonds, elles font partie de celles affectées aux hospices, dans les cas où la prestation en serait interrompue ».

[1484] Décret réglementaire du 4 thermidor au XIII - 23 prairial an XII - 18 mai 1806. Ordonnance du 27 Octobre 1819.

[1485] Ainsi : Décret du 3 Août 1808.

[1486] Pourquoi le législateur opère-t-il une telle différence entre les biens des séminaires diocésains (vendus de suite) et ceux des séminaires collèges, pour lesquels la vente est ajournée ?

public. La raison de cette dérogation n'est pas claire. Est-ce lié au fait qu'il s'agisse de religieuses autrement dit de femmes ?

4) Les biens des hopitaux, maisons de charité, et autres établissements destinés au soulagement des pauvres.

Il faut noter que si, dans un premier temps, les biens des maisons de charité ont été vendus comme nationaux (et que leurs rentes sont devenues nationales), deux lois ont ensuite rendus leurs possessions à ces établissements. Il s'agit des dispositions législatives des 2 Brumaire an IV (24 octobre 1795) et 16 vendémiaire an V (7 octobre 1796).

Ces dispositions ont donné naissance à un litige intéressant dont eu à connaître le Conseil de préfecture de la Meurthe, comme le montre notamment cet arrêté du 27 mai 1800.

En effet, le 29 janvier 1788 la commune d'Achain a reçu d'un donateur nommé Pierre Alain, « deux contrats portant chacun constitution de trois milles livres » de rentes. Cette donation est à charge pour la commune d'affecter les rentes d'un de ces contrats à exercer la charité (le soulagement des pauvres, des malades…) et, pour ce qui est des rentes produites par l'autre contrat, obligation est faite au donataire de consacrer cette somme à une œuvre d'instruction publique.

La commune veut donc obtenir du Conseil de préfecture l'autorisation de toucher ces sommes.

Or, concernant les rentes « affectées pour établissement de charité », le Conseil de préfecture décide que la commune pourra en bénéficier mais sous administration d'une commission administrative. En effet, le Conseil rappelle que « par les lois des 2 Brumaire an IV (24 octobre 1795) et 16 vendémiaire an V (7 octobre 1796), les établissements de charité sont réintégrés et maintenus dans leurs biens qui doivent être administrès par une commission ». En conséquence de quoi, cette commission administrera les rentes produites par ce premier contrat.

Cependant concernant les rentes dont la commune doit beneficier dans un but d'instruction publique, le Conseil de préfecture évoque la loi du 8 mars 1793. Selon cette dernière, « les biens formant la dotation de tous les établissements d'instruction publique français, sous quelque dénomination qu'ils existent, doivent être vendus dans la même forme et aux mêmes conditions que les autres domaines de la République »[1487]. Autrement dit et selon toute vraissemblance, la commune ne peut prétendre à l'exécution de cette partie de la donation car ces rentes doivent être déclarées nationales. Ainsi le Conseil de préfecture de la Meurthe déclare-t-il : « quant à l'autre moitié de la donation ayant pour objet l'instruction publique il n'échet de délibérer sur la demande de la commune à cet égard. En conséquence et attendu que les contrats cédés sont d'une égale *quotité* que leur assurance paroit être la même et que leur destination n'est point distincte, mais cumulées, il sera procédé par le sous-préfet de l'arrondissement de Chateau Salins en présence d'un préposé de la Régie des Domaines et du Maire de la commune D'achain au tirage au sort des mêmes contrats pour celui qui échéra à la République être remis à la Régie des Domaines à l'effet de continuer à en percevoir les

[1487] 5 K 3 A.D.M.M.

rentes et l'autre remis à la commission administrative qui sera nommé en exécution de la *susdite* loi du 16 vendémiaire an V pour être employée aux termes de la Convention à l'effet de quoi copie du présent arrêté sera adréssé au directeur des Domaines pour s'y conformer en ce qui le concerne »[1488]. Les deux contrats étant semblables, le Conseil de préfecture estime qu'il n'est pas de sa compétence d'en attribuer l'un plutôt que l'autre aux Domaines et décide qu'un tirage au sort déterminera celui qui sera donné à la Régie des Domaines pour qu'elle puisse le transmettre à la commission qui en percevra les rentes et soulagera ainsi les nécessiteux.

5) Les biens de l'ordre de Malte.

Le décret du 19 septembre 1792 vend les biens de l'ordre de Malte comme biens nationaux.

6) Les biens de tous autres ordres religieux militaires.

7) Les biens des religieuses destinés au soulagement des pauvres sont compris dans l'ajournement.

8) Les biens possédés par les religieux voués au soulagement des pauvres, ainsi que ceux des congrégations séculières.

La vente de ces biens est ajournée.

SECTION 4. LES BIENS NATIONALISES PAR D'AUTRES DISPOSITIONS LEGISLATIVES.

Certains biens ne sont pas mentionnés dans le décret du 28 octobre et, cependant, ils vont suivre le même sort, à savoir la confiscation puis l'aliénation. Il s'agit notamment des biens des fermiers généraux[1489], des biens des condamnés de la Révolution, des meubles et immeubles des chevaliers ou compagnies d'arquebusiers, archers, arbaletriers, couleuvriniers, et autres corporations[1490] ou encore des « biens abandonnés aux seigneurs par les curés ou vicaires, pour jouir de la portion congrue »[1491]. Deux autres catégories de biens méritent que l'on s'y attarde plus longuement.

[1488] 5 K 3 A.D.M.M.
[1489] Lesquels sont « mis sous la main de la nation » de par la loi du 23 an II.
[1490] 24 avril = 2 mai 1793.
[1491] 14 = 19 nivôse an II (8 janvier 1794).

1) De nouvelles rentes nationales.

Deux lois de 1791 (en date du 18 fevrier et du 16 octobre) ont déclaré nationales les rentes affectées à des fondations faites en faveur d'ordres et de corporations qui n'existaient plus dans l'Etat, cependant que la loi du 13 brumaire an II (3 novembre 1793) réunit aux domaines de l'Etat les rentes dues aux fabriques.

2) Les biens des hospices.

Tout d'abord épargnés par la Constituante, ils sont nationalisés par la loi de la Convention du 19 mars 1793. Les hospices ont été remis en possession de leur patrimoine par la loi du 16 vendémiaire an V[1492].

Si nous n'avons pas trouvé d'illustration locale d'un contentieux généré par la nationalisation des biens des hospices, nous avons cependant l'exemple d'un recours lié à la nationalisation des créances passives des hôpitaux. Cette nationalisation a, en effet, été décidée par la loi du 23 messidor an II. C'est la commission administrative de l'hospice de Fenétrange qui sasit le Conseil de préfecture de la Meurthe. En effet, celle-ci se trouve être encore redevable de quelques loyers pour des prairires et jardins « dépendant de la baronnie de Fenétrange »[1493]. Or, de par une loi du 18 février 1791, cette baronnie -et, notamment, les terres affermées dont il est ici question- est passée des mains du Sieur de Polignac aux mains de la Nation, laquelle a mis fin à cette affermage. Le Conseil de préfecture de la Meurthe est donc saisi par la commission administrative de l'hospice aux fins de « décider si la loi du 23 messidor an II en déclarant nationales les créances passives des hôpitaux n'a pas opéré par confusion l'extinction de la dette réclamée par la Régie des Domaines »[1494]. Autrement et plus simplement dit, entre une dette devenue celle de la Nation et une créance également nationale -et bien que cela concerne deux administrations différentes- ne peut-on opérer par confusion et annuler la créance et la dette ? Par un arrêté du 14 prairial an XIII, le Conseil de préfecture nancéien décide que la Régie des Domaines n'a plus à réclamer ces sommes. Elle accède donc à la demande de la commission administrative de l'hospice de Fenétrange[1495].

Il faut surtout noter qu'aux biens écclésiastiques, s'ajoutèrent à partir de 1793, les biens des émigrés et des condamnés pour motif politique.

[1492] Block, op. cit. ; p. 188 dit: « les biens des hospices, exceptés par l'Assemblée Constituante, furent compris dans la mainmise nationale par la Convention (19 mars 1793) ». Il faut noter cette annotation de Duvergier qui semble ignorer la loi du 19 mars 1793 : « Il n'existe aucune loi qui déclare les biens des hospices, nationaux, et qui empêche les administrateurs, dûment autorisés dans la forme prescrite par la loi du 29 vendémiaire an V, de poursuivre et de défendre, devant les tribunaux, les actions résultantes des propriétés des hospices, sf à l'autorité administraive supérieure à regler le mode d'execution des condamnations à intervenir (Cass.S. 7, 2, 1012) ». en l'an V, l'Ass fait marche arrière et rend ses biens aux hospices ?

[1493] A.D.M.M. 5K16.

[1494] A.D.M.M. 5K16.

[1495] Il n'y a, selon cet arrêté, qu'une seule catégorie de dettes qui ne sont pas éteintes : « la loi du 23 messidor an II n'a laissé à la charge des anciens administrateurs que les intérêts de la dette constituée et viagère et non celle exigible, et que c'est en conséquence de cela que la loi du 29 pluviôse an V a ordonné la continuation de la liquidation des dettes des hospices exigibles antérieurement au 23 messidor an II ». A.D.M.M. 5 K 16.

SECTION 5 : LE CONTENTIEUX LIE A L'EMIGRATION.

« Celui qui s'est montré l'ennemi de son pays n'y peut être propriétaire », SAINT JUST, *Institutions républicaines,*

§1. Rappel chronologique de la législation en vigueur à l'encontre des émigrés:[1496]

En 1791, l'émigration s'amplifie. Dans le même temps, la Contre-Révolution passe partout à l'action. Cette même année, des dispositions « législatives » sont prises à l'encontre des émigrés. Ainsi, en est-il du décret de l'Assemblée législative du 9 novembre 1791. Celui-ci décrète, sur les conseils de Brissot, « que ceux des émigrés qui ne seront pas rentrès en France avant le 1er janvier 1792, seraient poursuivis comme suspects de conjuration contre la patrie et passibles de la confiscation des biens ». Malgré le véto du roi, un décret du 17 juillet 1792 ordonne que les biens des émigrés soient confisqués et vendus. Dés 1792, les pères, mères, aieuls et aieules d'émigrés sont consignés dans leur municipalité et sont soumis à des inspections journalières, à des taxes…. Le texte de base de cette répression est la loi du 9 février 1792 qui place sous sequestre les biens des absents. Le 27 juillet et le 14 août 1792, deux lois ordonnent leur confiscation et leur vente. Les états sont réalisés par les districts, après qu'inventaire en ait été dréssé par les municipalités. En janvier 1793[1497], est organisée la vente des meubles provenant des émigrés. Des dispositions d'ordre pénal viennent complèter ce dispositif, de par le fait de la loi du 28 mars 1793. Ainsi, l'article 6 du décret du 28 mars 1793 qualifie-t-il d'émigré tout Français qui a quitté le territoire de la République depuis le 14 juillet 1789 et n'a pas justifié de sa rentrée en France avant le 9 mai 1792. En outre, ce même décret prescrit aux communes de dresser une liste des émigrés, laquelle doit être remise au district[1498]. La loi des suspects du 17 septembre 1793 durcit encore le ton et jette les pères, mères, aieuls et aieules d'émigrés dans des cachots[1499] tandis que la loi du 7 décembre (17 frimaire an II) ordonne le séquestre des biens des pères et mères d'émigrés mineurs, à moins que ceux-ci ne prouvent qu'ils se sont opposés de tout leur pouvoir à cette émigration. Molleret, dans sa *Discussion du rapport de P.J Audouin*[1500], nous rappelle que dans cette loi du 17 frimaire le séquestre n'est établi que sur les biens des pères et mères et en aucun cas sur

[1496] *Appel à l'opinion publique du jugement du Conseil des cinq cents, dans la cause des pères et mères, aïeuls et aïeules d'émigrés*, p. 22. M. Morellet dit que le rapporteur Pons de Verdun et la commission dont il dépend sont coupables d'avoir méconnu le principe de l'égalité de tous devant la loi car ils prévoient « une exemption à ceux d'entre les pères et mères d'émigrés qui, n'ayant qu'une fortune modique, pouvoient être supposés sans préjugés de naissance, et n'ayant point de privilèges à regretter ; pour ceux là dit Pons, on a pourvu à ce qu'ils fussent exempts de fournir l'indemnité en fixant un minimum de fortune au-dessous duquel le père d'émigré n'est pas atteint par la loi, parce que dans cette classe moins aisée l'innocence se présume ».

[1497] 2 = 3 jan 1793. 12 (11 et) mars 1793.

[1498] Le décret du 28 mars 1793 dispose qu'il ne peut être fait aucune *vente/ rente*, ni crée aucune hypothèque au préjudice de la nation, sur les biens présents et futurs des citoyens dont les émigrés sont héritiers directs.

[1499] Chercher cette loi pour confirmation car propos de Molleret, " dernière défense… ": est-ce cette même loi du 17 sept 1793 qu'on appelle la loi des suspects ?

[1500] MOLLERET, *Discussion du rapport de P.J Audouin,* p. 16.

ceux des autres ascendants d'émigrés (tels que les aïeuls comme ce sera le cas ultérieurement..).

La loi du 13 nivôse an II (2 janvier 1794) prescrit le partage des successions échéant aux émigrés entre leurs héritiers non émigrés et la nation. Le décret dit de ventôse (du 26 février 1794), adopté sur proposition de Saint Just, confisque les biens des « ennemis de la République », au titre desquels se rangent -à n'en pas douter- les émigrés. L'idée sous-jacente est de distribuer gratuitement aux pauvres les biens des ennemis de la Révolution. Il faut cependant noter que ces décrets n'ont jamais été appliqués. Les mesures répressives contre les nobles se poursuivent, notamment avec un décret du 27 germinal (16 avril 1794) qui prononce l'expulsion des étrangers et des nobles de Paris ainsi que des villes fortifiées.

La fin de l'année 1794 va se montrer plus clémente et aller dans le sens d'un apaisement social. Ainsi, la loi du 25 brumaire an III (15 novembre 1794) accorde-t-elle, dans son article 1, l'amnistie pour faits d'émigration. De plus, si l'article 16 interdit la restitution des biens nationaux, cependant l'article 17 prescrit de rendre les biens non encore vendus à condition qu'ils ne soient pas affectés à un service public. La Restauration confirmera d'ailleurs ces dispositions dans la loi du 5 décembre 1814.

Il ne semble cependant plus du tout être question d'une quelconque amnistie dans le décret du 9 floréal an III (28 avril 1795). En effet, ce décret propose de lever « le séquestre mis sur les biens des pères et mères d'émigrés » en prélevant dores et déjà –et au profit de la nation, bien-sûr- la part successorale de l'émigré. Après avoir précisé les modalités d'une telle opération, le décret précise que cela doit permettre de mettre un terme « à toute la législation relative aux familles des émigrés »[1501]. L'article suivant précise même que « après l'execution du présent décret, on ne reconnaîtra plus en France de père, mère, aïeul, aïeule, parent ni parente d'émigré »[1502]. Cependant, les dispositions ultérieures précisent que « les peines prononcées contre l'émigration subsistent », de même que celles « existantes contre les complices des émigrés ». Il est donc question de mettre un terme aux poursuites déclenchées contre les innocentes familles des coupables d'émigration mais non contre les émigrés eux-mêmes. Encore est-on légitimement en droit de se demander si les familles ne vont être punies encore plus aisément sous la qualification de complice puisque l'article 27 de ce décret qualifie comme tel « quiconque (…) entretiendrait des correspondances avec [des émigrés] ou leur ferait passer des secours ». Autrement dit, les familles n'ont plus le droit d'avoir aucun contact avec un de leurs membres s'il a fui hors de France.

Le décret du 9 floréal an III (28 avril 1795)[1503] lève le séquestre apposé sur les biens des pères et mères d'émigrés et ordonne impérativement le partage de ces biens . Les personnes qui ont pour héritier potentiel un émigré doivent en avertir le directoire de district et remettre à ce dernier une déclaration de ses biens. L'Etat va alors liquider la succession et se substituer à l'émigré pour recueillir sa part d'héritage en ses lieux et place.

[1501] Article 25 de la loi du 9 floréal an III.
[1502] Article 26 de la loi du 9 floréal an III.
[1503] I, Bull. 160, n° 789; B.54, 63.

Le décret de la Convention Nationale du 1er fructidor an III (18 août 1795)[1504] « applique aux créanciers viagers et pensionnaires d'émigrés et autres, dont les biens sont frappés de confiscation, diverses dispositions de la loi du 8 floréal dernier ».

En octobre 1795, la Convention se sépare après avoir décrété une loi d'amnistie générale : « La Convention abolit à compter de ce jour tout décret d'accusation ou d'arrestation, mandat d'arrêt mis ou non à exécution, toutes procédures, poursuites et jugements portant sur des faits purement relatifs à la Révolution. Tous détenus à l'occasion de ces mêmes événements seront immédiatement élargis, s'il n'existe point contre eux de charges relatives à la conspiration du 13 vendemiaire dernier ». Il faut en effet rappeler que le 13 vendémiaire (5 octobre), une insurrection royaliste a été réprimée par la force publique (sous le commandement de Bonaparte), à Paris.

Si la loi du 9 floréal an III avait ordonne impérativement le partage des biens d'émigrés, celle du 20 floréal an IV (9 mai 1796)[1505] le rend facultatif. Nouveau coup de théâtre, une résolution du Conseil des cinq cents du 11 messidor propose à son tour de lever la suspension de la loi du 9 floréal an III, autrement dit en demande l'execution et donc le partage des biens.

Cette résolution est présentée le 24 nivôse au Conseil des anciens. Le 6 pluviôse, le Conseil des anciens rejette cette résolution du Conseil des cinq cents c'est à dire que le conseil des anciens confirme la suspension de la loi du 9 floréal : la loi n'est donc pas exécutée.

C'est alors que le Conseil des cinq cent nomme une commission pour lui faire un rapport sur la justice et les inconvénients de la loi du 9 floréal. Ce rapporteur se nomme Audoin. La commission rend son rapport le 28 ventôse an IV (19 mars 1796).

Le Conseil des cinq cent adopte alors la proposition d'Audoin qui n'est autre que l'application de la loi du 9 floréal. Audoin pense en effet que le séquestre nuit à l'économie et propose d'y mettre fin en réglant de suite le partage des biens des parents d'émigrés, de leur succession…)[1506].

Il faut noter que, constitutionnellement, (art. 99), lorsqu'un projet de loi est rejeté par le Conseil des anciens, ce même projet ne peut plus être présenté par le conseil des cinq cents avant une année révolue. Il y a donc ici selon M. Morellet[1507], comme un air de violation de la constitution.

Tandis qu'en 1797, sous le Directoire, la vente des biens des émigrés est suspendue, quelques mois plus tard, les commissions militaires fusillent 160 émigrés rentrès.

[1504] DUVERGIER, op. cit., Tome 8, 2° édition, 1835, page 220-221

[1505] DUVERGIER, op. cit., Tome 9, 20 floréal an IV (9 mai 1796): rend facultatif le partage des biens d'émigrés (imposé par la loi du 9 floréal an III)/ loi qui admet au partage ceux dont les biens ont été séquestrès en vertu de la loi du 17 frimaire an II. Voy arrêté du 19 germinal an VI. (Résolution du 18 germinal) Voir annexe.

[1506] Discours d'Audouin du 19 nivôse: « Personne ne peut douter non seulement que les biens des émigrés n'appartiennent à la république, mais même que les biens qui doivent leur écheoir ne lui appartiennent aussi. Il ne faut pas attendre la mort des pères et mères pour entrer en possession de ces biens, parce que l'intérêt de la République exige leur expropriation subite, et ils doivent s'y soumettre s'ils ne veulent pas être traduits encore devant les tribunaux, pour y entendre les accusations dirigées contr'eux, à ce prix, nous les délivrerons de toute inquiétude » ; Propos de Audoin rapportés par MOLLERET dans *Discussion du rapport de P.J Audoin*…, p.7.

[1507] *Discussion du rapport de P.J Audouin*, p.23.

En 1799, sous l'impulsion des néo-jacobins, les Assemblées adoptent des mesures qui rappellent l'an II. Ainsi, une loi des otages donne la possibilité aux administrations de tenir prisonniers les parents des émigrés, des rebelles ou les nobles exclus du droit de cité. Au cas où un fonctionnaire, ou un militaire, ou un acquéreur de biens nationaux serait assassiné, ces otages seraient déportés.

La Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) confirme, dans son article 93, pour sa part les ventes des biens des émigrés et interdit « le retour des Français qui, ayant abandonné leur patrie depuis le 14 juillet 1789, ne sont pas compris dans les exceptions portées aux lois rendues contre les émigrés; elle interdit toute exception nouvelle sur ce point ».

L'arrivée au pouvoir de Napoléon marque la volonté de réconcilier les deux France et de désamorcer, par là-même, la Contre-Révolution sur le territoire français. Ainsi, En octobre 1800, Bonaparte raye d'un coup 52 000 émigrés de la liste des proscriptions, avant de clore cette liste quelques jours plus tard, le 20 octobre. Le 26 avril 1802, l'amnistie est accordée aux émigrés. Après la chute de l'Empire, la première Restauration favorise ouvertement les émigrés, ce qui lui aliène une partie notable de l'opinion.Cependant, la vente des biens nationaux n'est pas remise en cause. Ainsi, le 5 décembre 1814, la Restauration fait-elle restituer aux émigrés les biens que l'Etat détenait encore. Il faut noter que déjà sous le Consulat et l'Empire, quelques rares domaines avaient été remis aux anciens propriétaires ou à leurs héritiers. Enfin la loi du 27 avril 1825, dite du Milliard[1508], constitue trente millions de rentes affectées à l'indemnité due par l'Etat aux Français dont les biens avaient été confisqués pendant la Révolution. Les Conseils de préfecture et les services de l'Enregistrement devaient recueillir et examiner les demandes.

§2. Le contentieux de l'émigration dans le département de la Meurthe.

Notre travail étant centré sur le Conseil de préfecture de la Meurthe, nous n'envisagerons ici que le contentieux propre à cette matière dévolu à cette seule juridiction.

Ainsi, n'étudierons-nous point le contentieux né des mesures répressives prises à l'encontre des émigrés (inscription sur les listes, séquestre…) avant 1800, c'est à dire avant l'instauration du Conseil de préfecture dans notre département.

De la même manière, le contentieux toujours lié à ce thème mais retiré de la compétence des Conseils de préfecture ne sera pas envisagé. Il faut en effet préciser qu'à compter de 1825, la loi dite du milliard[1509] a généré un contentieux quant à l'indemnisation des anciens

[1508] ANTONETTI (Guy), *LOUIS-PHILIPPE*, p. 519 : loi du milliard : « les indemnités n'atteignirent qu'un peu plus de 600 millions et elles furent accordées à toutes les victimes de confiscations révolutionnaires de biens immobiliers, tant émigrés que condamnés des tribunaux révolutionnaires. Le gouvernement avait eu à lutter sur deux fronts : d'un côté, la pointe de la droite réclamait, malgré la promesse formelle de l'article 8 de la Charte, la restitution des biens confisqués et vendus nationalement ; de l'autre, l'opposition libérale dénonçait une mesure imposée au pays comme expiation de son pêché révolutionnaire. L'indemnisation fut faite en rentes perpétuelles à 3% qui purent être crées en partie grâce à la conversion de la rente 5% en rente 4.5% , ce qui accrut l'impopularité de la loi dans l'esprit (et le portefeuille) des porteurs de rente 5% ». (le duc d'Orléans qui, pourtant, a négocié avec ses créanciers, demande maintenant des indemnités. Il obtient 17 millions au Conseil d'Etat,ce qui diminue d'autant la part des autres) .

[1509] Loi du 27 avril 1825, DUVERGIER, op. cit., Tome 25, p. 78 à 102.

émigrés. Cependant, la connaissance de ces litiges a été dévolue à la fois à une commission de liquidation spéciale, -compétente pour ce qui concernait la reconnaissance des qualités et droits des réclamants[1510]- et à la fois aux tribunaux judicaires. La loi du 27 avril 1825, qui pose le principe de cette indemnisation[1511], a été complétée par une ordonnance royale du 1er mai 1825. Il est intéressant de noter que cette dernière ne confie, en la matière, aucune compétence contentieuse aux Conseils de préfecture mais leur donne un rôle consultatif. En effet, ces derniers, en collaboration avec le préfet, doivent émettre un avis sur les demandes en indemnités. Ces avis doivent d'ailleurs être consignés sur un registre spécial[1512]. La décision contentieuse n'appartient cependant qu'à la commission de liquidation. Seuls les arrêtés de cette dernière ouvrent droit à interjeter appel devant le Conseil d'Etat.

Si la loi du 28 pluviôse an VIII confie la compétence concernant la législation applicable aux émigrés au Conseil de préfecture –et donc à une juridiction administrative et non judiciaire- c'est principalement pour des raisons politiques, parce que cette législation est, par essence même, politique[1513].

A) L'assimilation des prêtres réfractaires aux émigrés.

Un dénommé Liénard possède une maison[1514]. Il a trois enfants[1515]. Or, l'un d'eux, Jacques-Louis Lienard, est l'ancien curé d'Arrancy. Il a été déporté et assimilé aux émigrés. De ce fait, la République a vendu, le 12 pluviôse an II, la maison paternelle et récupéré la part –le tiers- revenant au fils déporté. Or, cette maison était grévée d'une rente de 40 F barrois au profit de l'hospice de Nomeny. En conséquence, les deux autres enfants – qui se voient réclamer le versement de l'intégralité de la rente- demandent que la République soit également déclarée débitrice du tiers de la rente. Le Conseil de préfecture de la Meurthe accède à leur demande, au détriment de l'Etat.

Il faut ici noter la législation applicable aux prêtres déportés et assimilés aux émigrés. Il faut en effet rappeler que le 26 mai 1792, la Legislative decrète la déportation de tout prêtre

---

[1510] Loi du 27 avril 1825, article 10 : « Le bordereau d'indemnité et l'état des déductions seront transmis par le ministre des finances à une commission de liquidation nommée par le Roi ». DUVERGIER, op. cit., Tome 25, p.95.

[1511] Loi du 27 avril 1825, article 1 : « Trente millions de rente au capital de un milliard, sont affectés à l'indemnité due par l'Etat aux Français dont les biens-fonds situés en France, ou qui faisaient partie du territoire de la France au 1er janvier 1792, ont été confisqués et aliénés en exécution des lois sur les émigrés, les déportés et les condamnés révolutionnairement ». Article 16 : « Les anciens propriétaires des biens donnés aux hospices et autres établissements de bienfaisance, soit en remplacement de leurs biens aliénés, soit en paiement des sommes dues par l'Etat, auront droit à l'indemnité ci-dessus réglée. Cette indemnité sera égale au montant de l'estimation en numéraire faite avant la cession »; DUVERGIER, op. cit., Tome 25, p. 78-82 et 97.

[1512] Ordonnance royale du 1er mai 1825. Articles 35 et 39.

[1513] « La législation applicable aux émigrés est politique par excellence. La mise en oeuvre de ces mesures d'exception exorbitantes du droit commun a naturellement été confiée à la justice administrative. (...) La compétence administrative en ce qui concerne le réglement des successions d'émigrés marque pleinement le caractère politique que revêt la matière d'émigration. C'est une importante exception à la règle de la compétence judiciaire. Des raisons d'ordre public fléchissent le principe en vertu duquel les moyens de droit civil sont réservés à l'examen des tribunaux judiciaires. Les lois sur l'émigration ont crée un système successoral spécial, soit que l'Etat représente l'émigré dans les successions, soit qu'il vienne lui-même à la succession de l'émigré. (v Koechlin p. 153, 154, 244-252) » ; BRUN JANSEM (Françoise), op. cit., note 502.

[1514] 5 K 13 A.D.M.M.

[1515] Selon toute apparence un fils et deux filles puisque la pétition est faite par Didier Zambeau, époux de Jeanne Liennard et une seconde dame Liennard est mentionnée dans l'arrêt du Conseil de préfecture de la Meurthe.

refractaire dénoncé par vingt citoyens du département. Trois mois plus tard, le 26 août, elle bannit tous les refractaires[1516]. Le 25 octobre, tout prêtre constitutionnel, dénoncé par les citoyens, risque la déportation.

Les listes ne différencient pas émigrés et déportés ou rarement[1517].

Par trois décrets de la Convention de septembre et octobre 1793, ces mêmes écclesiastiques sont assimilés à des émigrés.

Ce n'est que la loi du 26 fructidor an IV (12 septembre 1796) qui va relever de la déchéance les écclésiastiques sujets à la déportation.

B)Le système de la compensation.

Le 22 juin 1800, des pétitionnaires demandent qu'une somme dont ils sont redevables envers la République soit compensée avec le remboursement de la finance de l'office de notaire de leur époux et père, anciennement notaire à Nancy et aujourd'hui décédé[1518].

En effet, la République doit aux ayants-droits de cet ancien notaire nanceien, la somme de 8888 francs en raison de la liquidation de l'office notariée de ce dernier.

Cependant, ces mêmes héritiers sont eux-aussi redevables d'une certaine somme d'argent à la République : en effet, ils doivent 3096 francs 77 centimes. En réalité, Jean Jandel devait, semble-t-il cette somme à Calotte, un ascendant d'émigré. Or, comme tel, ses biens ont été partagés le 19 thermidor an VI (6 août 1798). La dette du notaire envers Calotte est devenue une dette des héritiers de Jeandel envers la République.

Les héritiers du notaire demandent donc une compensation entre la somme –certes, plus élevée- que leur doit la République et celle qu'ils lui doivent. Le Conseil de préfecture de la Meurthe leur accorde le bénefice de la compensation, et ce, conformément à l'article 16 de la loi du 17 juillet 1793 et aux lois postérieures. Le considérant est stipulé ainsi : « Le Conseil de préfecture du département de la Meurthe considérant que l'article 16 de la loi du 17 juillet 1793 relative à la liquidation de la dette arriérée porte que les créanciers directs de la nation qui se trouveront en même temps ses débiteurs pour toute autre cause qu'à raison de la recette ou du dépot des deniers publics pourront donner en payement les reconnaissances de liquidation qui leur ont été ou seront délivrés ». Par ailleurs, le conseiller d'Etat ayant le département des Domaines nationaux, a approuvé le mécanisme de la compensation dans ce cas précis, par une lettre en date du 5 prairial an VIII.

Cette affaire a encouragé un autre notaire, dans la même situation, à demander également le bénfice de la compensation. Ainsi, le 17 frimaire an X (8 décembre 1801), un ancien notaire, Henry Nicolas Bastien « demande d'être autorisé à faire compensation avec la République de la somme de cinq milles livres tournois qu'il doit au Trèsor Public (…), avec partie de la somme qui lui est due par la République pour liquidation de la finance de son

[1516] Coiffard relate ainsi le départ à Grasse, d'écclésiastiques qui « quittèrent la France en août 1792 pour obéir à la loi » ; COIFFARD (Aimé), *La vente des biens nationaux dans le district de Grasse (1790 -1815)*, p. 40.
[1517] En effet, depuis la loi du 28 mars 1792, les communes doivent dresser une liste des émigrés et la transmettre au district.
[1518] 5 K 3 A.D.M.M.

office »[1519]. La République ne doit que 437 livres au notaire pour liquidation de son office, tandis que lui-même est redevable de la somme de 12 000 livres à Hyacinte Charles Antoine Humbert « pour partie du prix de l'office de notaire ». Sans doute, faut-il comprendre que cette personne a prêté cet argent au dénommé Bastien pour lui permettre d'acheter son office de notaire. Or, ce Hyacinte Charles Antoine Humbert se trouve être ascendant d'émigré. La République décide alors que l'ancien notaire, Bastien, doit précisément à l'émigré Joseph Louis Antoine Humbert dit Tounoy une partie de ces douze mille livres qui s'élève à cinq mille livres. Or, du fait de la qualité d'émigré de ce personnage, et conformément aux lois révolutionnaires, cette somme doit être versée dans les caisses du Trésor public. D'où cette dette supérieure à sa créance et dont Bastien est redevable à l'Etat. Il demande cependant à faire jouer le mécanisme de la compensation, pour voir sa dette diminuer quelque peu. Le Conseil de préfecture de la Meurthe accède à la demande du pétitionnaire et ce, pour les mêmes raisons que dans l'affaire précédente qu'il cite d'ailleurs à l'appui de ces considérants. Ces motifs sont les lois du 17 juillet et 24 août 1793 et celle du 24 frimaire an VI ou 14 décembre 1797 et l'accord du conseiller d'Etat donné justement à l'occasion de l'affaire Jeandel. Ainsi, peut-on lire : « Considérant enfin que le conseiller d'Etat ayant le département des Domaines nationaux, a consacré ces principes par sa lettre du 5 prairial an VIII en décrivant, dans l'affaire des veuve et héritiers de Jean Jandel, de Nancy, qu'ils étoient fondés à profiter de l'avantage de la compensation autorisée par les lois précitées. Par ces considérations, Le Conseil de préfecture du département de la Meurthe arrête que le pétitionnaire est autorisé à se libérer de la somme en principal de cinq milles livres par lui due à la République représentant l'émigré Humbert et des intérêts en sus avec partie de l'inscription de quatre cent trente sept livres dont il est propriétaire »[1520].

C) La situation du « bailliste»[1521] lors de la vente d'un bien national.

Jean-Louis Trotot, un bailliste, demande une indemnité. En effet, les terres sur lesquelles il exerçait son bail ont été vendues. De ce fait, il ne peut plus les exploiter. Or, la vente est légale (bien d'un émigré vendu). La pétition du bailliste est rejetée par le Conseil de préfecture de la Meurthe.

En 1780, la commune de Villey-le-sec concède au citoyen Trotot un bail de 27 ans sur un près de 35 fauchées et demie. Onze ans plus tard, le 1er mai 1791, cette même commune vend une partie de ce terrain (4 fauchées appelées le Radeau) à un dénommé Vallette. Le contrat entre la commune et Valette stipule cependant que ce dernier doit respecter le bail de vingt-sept ans. Or, le citoyen Valette émigre. De ce fait, « le Radeau » est vendue par et au profit de la République aux citoyens Lefevre et Liegey. Or, le Conseil de préfecture de la Meurthe estime que la vente est légale, d'autant qu'en la réalisant, « la République (…) [a] stipulé expressement que l'adjudicataire n'aurait contre le bailliste que l'action en résiliation donnée par la loi à tous les acquéreurs ». De ce fait, le Conseil en déduit que « la vente ne fait aucun tort au bailliste qui n'a pu être évincé que de son gré ou avec indemnité ». Le Conseil de

[1519] 5 K 9 A.D.M.M.
[1520] 5 K 9 A.D.M.M.
[1521] Terme désuet par lequel est désigné notre actuel locataire.

préfecture estime donc irrecevable le recours de Trotot et conclut même en estimant qu'il ne peut attaquer que l'adjudicataire et non l'Etat : « considérant enfin qu'un bailliste expulsé du bien qu'il a prit à ferme n'a de droit à exercer que contre celui qui est tenu de le faire jouir, ou contre celui qui l'évince. Arrête que le pétitionnaire n'est pas fondé à demander à la République une indemnité de la non jouissance qu'il éprouve »[1522]. En somme, l'arrêt ne s'intéresse pas au fait de savoir si le bail a réellement pu profiter 27 ans au citoyen Trotot. Le Conseil de préfecture estime que l'adjudicataire peut -contre indemnité- résilier le bail dont bénéfice Trotot. De ce fait, ce dernier ne peut se retourner contre l'Etat qui n'a pas porté préjudice à ses droits, mais il ne peut attaquer que les adjudicataires, s'ils troublent illégalement sa jouissance.

D) Un bien national vendu deux fois.

Une dame appelée dame de Luttrelbourg émigre. Ses biens sont sans doute divisés en plusieurs lots et vendus. Or, deux ventes posent problème car il semble qu'elles incluent toutes deux un même pré.

La première des deux ventes qui nous intéresse est réalisée le 25 thermidor an IV (12 août 1796). Il s'agit d'une ferme située à Kerpick aux Bois et vendue à Jacques Raphaël Mang de Phalsbourg.

La deuxième vente est réalisée le 15 Thermidor an V (2 août 1797) et elle concerne « un pré des Aumailles au canton du Petit Cache » et également situé à Kerpick. L'acheteur se nomme Jean Paulus. Or, ce dernier s'inquiète de la propriété du pré car le citoyen Mang semble en être propriétaire de par l'adjudication du 25 thermidor an IV. Il décide donc de saisir le Conseil de préfecture de la Meurthe le 11 frimaire an X (2 décembre 1801). Dans un premier temps, ce dernier estime que le pré ne peut qu'avoir été inclus dans la première adjudication faite en faveur de Raphaël Mang. Il se fonde notamment sur le fait qu'il est admis par tous les protagonistes que le pré était « exploité par le fermier de la ferme de Kerpick aux Bois avant la vente de la ferme ». Si donc ce pré a été vendu à Mang puis, un an plus tard à Paulus, il faut trancher entre ces deux acquéreurs. Le Conseil de préfecture de la Meurthe décide donc de maintenir la vente la plus ancienne –celle faite à Raphaël Mang- et, par conséquent, le pré est considéré comme ayant été adjugé à cette personne et non au pétitionnaire. Il reste cependant un recours ouvert à Jean Paulus : celui de demander l'annulation de la vente puisqu'il pensait acheter quelque chose qui n'y figure pas. Il invoquerait, -pour employer le langage juridique moderne-, une erreur sur l'objet. Aussi, peut-on lire ce dernier considérant du Conseil de préfecture : « le petitionnaire peut demander la résiliation de la vente faite à son profit, conformémént à l'article 26 de la loi du 3 juin 1793 portant qu'il y a lieu à résiliation lorsqu'on aura compris dans une vente un bien ou une portion de bien non susceptible d'être vendu »[1523].

L'affaire ne s'arrête pas là et va connaître encore un dernière rebondissement « litigieux ».

[1522] 5 K 13 A.D.M.M.
[1523] 5 K 9 A.D.M.M.

En effet, Jean Paulus ne se résout apparemment pas à demander l'annulation pure et simple de son acquisition et cherche encore à obtenir la reconnaissance de propriété du pré. Il décide alors de contester l'argument de base du Conseil de préfecture, celui qui lui a permis de dire en l'an X, que le pré appartenait bien à la dame de Luttrelbourg et a donc été valablement vendu à Raphaël Mang. A l'appui de ses prétentions, Jean Paulus invoque tout d'abord le fait que la commune de Kerpich a joui dudit pré en l'an III. Cela pourrait prouver que la dame de Luttrelbourg n'en est pas la propriétaire. Il présente en ce sens un certificat du conseil municipal, daté du 10 pluviôse an XII. Or, le Conseil de préfecture de la Meurthe rejette cet argument car, dit-il, cela « ne prouve aucunement qu'à l'époque de la Révolution et à celle de l'émigration de la dame de Luttrelbourg, ledit pré des Aumailles n'était pas en la possession de ladite dame et que ses fermiers n'en jouissaient pas ou ne devaient pas en jouir »[1524]. Le Conseil de préfecture ajoute d'ailleurs que, quand bien même cette jouissance par la commune n'aurait pas été tout à fait régulière (en réalité le Conseil ne sait rien des raisons de cette furtive entrée en possession), cela n'est d'aucune importance sur le fait que la dame de Luttrelbourg en ait bel et bien été la propriétaire, personne, pas même le réclamant, n'ayant contesté que ses fermiers en avaient alors la jouissance.

Toujours dans le but de contester la propriété du pré des Aumailles à la dame de Luttrelbourg (et par suite à la Nation), le réquérant Jean Paulus invoque la façon dont la famille de ladite dame est entrée en possession de ce pré. Il prétend, en effet, que ce pré appartenait à la commune et est advenu « au seigneur par déshérence »[1525]. Le Conseil de préfecture rejette également cet argument estimant que de toute façon la commune ne le lui avait pas réclamé et que, partant, aucun jugement ne l'a retiré des possessions de ce seigneur[1526]. La Nation est donc légalement entrée en possession de ce pré et l'a donc tout aussi légalement cédé à Raphaël Mang. Le Conseil en conclut donc que « la vente qui en a encore été faite au citoyen Paulus le 15 thermidor de l'an V, est nécessairement nulle ». La demande de Paulus de rapporter l'arrêté précédent du Conseil de préfecture -celui en date du 11 frimaire an X- est donc rejettée.

Il ne semble pas que Jean Paulus ait ensuite intenté d'autres recours.

E) Une prétention mal formulée.

Par deux jugements, Marescot est reconnu débiteur d'une certaine somme d'argent envers Bidal. Le premier jugement est celui du tribunal de commerce de Besançon en date du 22

[1524] Arrêté du 30 brumaire an XIII (21 novembre 1804) ; 5 K 16 A.D.M.M.
[1525] 5 K 16, A.D.M.M.
[1526] « Qu'il importe peu que le pré dit des Aumailles ait été un [bien] (…) de commune obvenu au seigneur par deshérence et que ledit seigneur n'ait eu aucun titre de propriété et que lui ou ses fermiers en ayant joui sans droit ou avec droit, dés lors que la commune n'a pas revendiqué que légalement et qu'aucun jugement ne l'a réintégrée dans ledit pré, il est passé à la République avec les autres biens de la dame de Luttrelbourg et la République en vendant en l'an IV la ferme de Kerpich, telle qu'en avaient joui ou du jouir les fermiers précédents, a réellement vendu le pré dit des Aumailles » ; 5 K 16, A.D.M.M. Le lecteur, pour sa part, peut légitimement se demander si un quelconque autre acte atteste de la propriété initiale de la commune ou encore retire ce pré de sa possession pour reconnaître celle du seigneur. Il faut reconnaître que certaines pièces de procédure font défaut, obligeant - à notre avis- le Conseil de préfecture à s'appuyer sur des arguments de sécurité juridique.

octobre 1791 qui condamne le citoyen Marescolt à payer 3400 livres, intérêts et frais. Le 30 juillet 1792, l'assemblée de famille de Marescot –semble-t-il toujours mineur- interdit au curateur de payer les dettes de ce dernier, dont celle due à Bidal. Un second jugement, daté du 24 août 1792, intervient alors. C'est le tribunal de Pont à Mousson qui, tout en reconnaissant que Marescot était bel et bien débiteur de cette somme envers Bidal, condamne le citoyen Piquaut, en personne, à s'acquitter de cette dette puisqu'il est curateur gérant de Marescolt, lequel est émigré et mineur.

Piquaut, en qualité de tuteur du citoyen Marescolt, ne paie pas Bidal mais verse le 4 septembre 1793 à la Caisse nationale les fonds qu'il détient -soit 2500 livres- c'est à dire moins que la dette due à Bidal.

La réalité de la dette n'est pas contestée, -elle est même reconnue judiciairement- et pourtant Bidal ne parvient pas à obtenir gain de cause. Même le Conseil de préfecture de la Meurthe va rejeter sa demande. Pourquoi ? Sans doute parce que le pétitionnaire a mal formulé sa requête.

Il faut se rappeler que les fonds ont été versés à la caisse nationale, ce qui est attesté par Bachot, le receveur des Domaines à Pont à Mousson. Les héritiers du tuteur s'estiment libérés de leur dette puisque Piquault a versé l'argent de l'émigré à la Caisse nationale. Or, la pétition de Bidal ne demande pas à la République de lui restituer l'argent déposé à la caisse nationale. La demande ne tend pas à faire reconnaître que Bidal est créancier de la République. Elle tend à faire payer les héritiers du tuteur de Marescot, ce qui est une contestation entre particuliers et relève donc des tribunaux et non de l'ordre administratif. Ce qui est remarquable dans cet arrêt, est que le Conseil de préfecture semble concient de la mauvaise rédaction de la demande et que, sans doute, cette affaire se représentera à lui, mais il estime qu'il n'est pas de son ressort de savoir s'il doit rendre l'argent aux héritiers de Piquaut pour qu'ils s'acquittent de cette dette ou s'il doit directement faire payer Bidal : « ce ne sera qu'après la décision de cette question qui est du ressort de l'autorité judiciaire que la partie condamnée dans sa prétention (…) pourra réclamer prés l'autorité administrative le dépôt fait à une caisse publique du montant des condamnations prononcées le 24 août 1792 ; que l'on voit bien dés ce moment qu'il ne peut y avoir une répétition à faire à la République et qu'elle devra peut être rendre une partie de ce qu'elle a reçue mais que ce n'est point à l'autorité administrative à décider à qui du citoyen Bidal ou des héritiers Piquaut, la restitution peut être faite par la République qui n'a aucun intérêt que ce soit à l'un plutôt qu'à l'autre » [1527].

[1527] A.D.M.M.5 K 13.

CHAPITRE 2. L'ABOLITION DU REGIME FEODAL ET DES DIMES DANS LE DEPARTEMENT DE LA MEURTHE.

> « Quel présent pour la nation, quelle gloire, quelle volupté pour un roi qui dissipera les derniers vestiges de la barbarie féodale ! Ces droits nés de l'oubli et de la violation des lois, de l'usurpation de l'autorité, et du pervertissement de tous les principes. Quoi ! la tyrannie et le désordre seront seuls puissants pour changer les gouvernements et flétrir les nations, et l'autorité légitime sera sans pouvoir pour rappeller la raison et le bonheur, bannis par le délire féodal, et nous gémirions sans ressource et sans terme sous d'inaliénables[1528] erreurs ? »[1529].

L'abolition des droits féodaux n'est pas une idée née de la Révolution elle-même. En effet, « déjà avant la Révolution française qui, dans sa nuit du 4 août va balayer les privilèges et abolir le système féodal, des voix s'étaient élevées, certes semble-t-il peu nombreuses, pour demander la fin des droits féodaux »[1530]. Il est vrai que ces droits étaient devenus intolérables pour la population qui les subissait. Selon la théorie d'Alexis de Tocqueville, c'est lorsque les droits se sont faits moins nombreux et moins oppressants que ceux subsistants ont semblé plus intolérables[1531].

La nuit du 4 août 1789 va abolir un certain nombre de droits comme entachés de féodalité.

La nuit du 4 août a adopté une loi dont le but est de détruire « entièrement le régime féodal ». De plus, elle « décrète que, dans les droits et devoirs tant féodaux que censuels, ceux qui tiennent à la main-morte réelle ou personnelle, et à la servitude personnelle et ceux qui les représentent, sont abolis sans indemnité, et tous les autres déclarés rachetables, et que le prix et le mode du rachat seront fixés par l'Assemblée nationale. Ceux desdits droits qui ne sont point supprimés par ce décret, continueront néanmoins à être perçus jusqu'au remboursement » (article 1). Concernant la Lorraine, rappelons que la main morte est abolie depuis, semble-t-il, 1711.

L'article 5 de cette même loi abolit les « dîmes de toutes nature, et les redevances qui en tiennent lieu ». Il faut donc constater que la loi du 4 août 1789 opère une distinction entre deux types de droits. Une première catégorie renferme les droits purement et simplement

---

[1528] Boncerf fait ici référence au principe de l'inaliénabilité du domaine invoqué comme raison de ne pas remettre en cause les droits féodaux (le respect de la propriété était également invoqué).
[1529] BONCERF, *Les inconvénients des droits féodaux*, p.58.
[1530] BONCERF, *Les inconvénients des droits féodaux*, 1776.
[1531] « La féodalité dans toute sa puissance n'avait pas inspiré aux Français autant de haine qu'au moment où elle allait disparaître », TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, op. cit., p.267.

abolis. Consciente cependant que l'argent ainsi perçu permettait parfois aux beneficiaires de répondre à certains besoins sociaux, l'Assemblée Nationale décrète qu'il faudra couvrir ces nouveaux frais[1532].

Cette distinction entre des droits purement abolis et d'autres, déclarés rachetables, va perdurer. Pour ces derniers, il s'agit de verser un dédommagement à leurs détenteurs.

SECTION 1. LA LORRAINE, PRECURSEUR DANS LA LUTTE CONTRE LES DROITS FEODAUX.

§1. Léopold abolit la mainmorte.

Selon Boncerf, un édit du duc Léopold abolit la mainmorte en Lorraine, laquelle n'aurait donc pas eu à attendre la Révolution française pour voir l'ensemble des droits féodaux qui l'accablaient disparaître. En effet, Léopold, duc de Lorraine, avait déjà, aboli la mainmorte « tant dans ses directes, que dans celles des seigneurs particuliers ; il usa de l'autorité souveraine pour tout affranchir et régler en même temps son indemnité et celle des seigneurs »[1533] :

« *Léopold, par la grâce de Dieu, duc de Lorraine, &c. Comme nous n'estimons rien de plus digne de notre attention que de conserver la liberté des peuples que Dieu a soumis à notre obéissance, & de la rendre égale entr'eux, en supprimant les servitudes trop odieuses, auxquelles quelques-uns d'entr'eux se trouvent sujets par rapport et par raison du lieu de leur domicile, & des seigneuries sous lesquelles ils résident. Ayant été informé qu'en plusieurs de nos états…nous jouissons, dans les terres dépendantes de notre domaine, & nos vassaus jouissent, dans l'étendue de leurs fiefs et seigneuries, d'un droit de mainmorte, qui nous attribue, & à nosdits vassaux, celui de receuillir leurs successions mobilières… ; ce qui les retenoit dans des gênes très fâcheuses…, & ne laissoit pas de retenir quelques marques d'une espèce d'ancien esclavage, qui rendoit les peuples, qui y sont sujets, méprisables chez leurs voisins, & qui d'ailleurs les troubloit & gênoit dans leur conscience, par les moyens qu'ils cherchoient pour frauder les seigneurs qui jouissent de ce droit sur eux…Nous avons éteint & supprimé, dans tous nos états, terres et seigneuries de notre obéissance, le droit de main-morte personnelle, de même que le droit de poursuite…Faisons très-expresses inhibitions & défenses à nos procureurs-généraux, leurs substituts & fermiers de nos domaines, & à tous nosdits vassaux écclésiastiques et séculiers, de lever à l'avenir, ledit droit de main-morte…. Et parce que ce droit de main-morte, dans les lieux où il étoit légitimement*

[1532] « Les dîmes de toutes nature, et les redevances qui en tiennent lieu, sous quelque dénomination qu'elles soient connues et perçues, même par abonnement, possédées par les corps séculiers et réguliers, par les bénéficiers, les fabriques et tous gens de mainmorte, même par l'ordre de Malte et autres ordres religieux et militaires, même celles qui auraient été abandonnées à des laiques en remplacement et pour option de portion congrue, sont abolies, sauf à aviser aux moyens de subvenir d'une autre manière à la dépense du culte divin, à l'entretien des ministres des autels, au soulagement des pauvres, aux réparations et reconstructions des églises et presbytères, et à tous les établissements, séminaires, écoles, collèges, hôpitaux, communautés et autres, à l'entretien desquels elles sont actuellement affectées » ; Loi du 4 août 1789, article 5 ; DUVERGIER, op. cit.

[1533] BONCERF (Pierre-François), *Les inconvénients des droits féodaux*, 1776, p. 52.

établi au profit de notre domaine ou de nosdits vassaux, faisoit une partie considérable des terres, seigneuries et fiefs auxquels il étoit annexé, & qu'il ne seroit pas juste de les en dépouiller, sans leur en accorder une indemnité raisonnable ; nous voulons et ordonnons que les habitants & résidants dans l'étendue des seigneuries, où ce droit étoit établi & en usage sur eux, paient à l'avenir annuellement, soit à notre domaine, soit à celui de nosdits vassaux, par chacun ménage, un bichet de seigle… Permettons à tous ceux qui sont nés ou résidants dans les terres et seigneuries où le droit de main-morte ci-devant établi, d'en sortir librement pour s'habituer ou bon leur semblera»[1534].

Boncerf, qui rapporte cette loi dans son ouvrage *Des inconvénients des droits féodaux*[1535], voit dans cette mesure du duc Léopold, la source d'une amélioration de la vie économique de la Lorraine. Ainsi estime-t-il que « dès cette époque, les peuples de la Lorraine ont pris une activité incroyable, qui rend cette province une des premières de l'Europe pour l'industrie, les arts, l'agriculture, l'économie, et la grande quantité de manufactures de toute espèce »[1536].

Selon cet auteur, les droits féodaux sont sources d'inconvénients majeurs. Il milite donc en faveur de leur supression.

§2. Les inconvénients des droits féodaux.

Pour Boncerf, en effet, les inconvénients des droits féodaux et principalement ceux qui grèvent un bien fonds, résident dans une entrave à une bonne exploitation de la terre et cela nuit donc à l'économie. Pour nous en convaincre, il nous rappelle d'autres mesures similaires prises en des temps différents et s'interroge sur leur motivation : « La loi qui permettrait le rachat des droits féodaux[1537], ne serait point la première de cette nature. Personne n'ignore que nos rois ont déjà délivré de la servitude des rentes foncières les maisons de la ville de Paris et des différentes autres villes et bourgs du royaume, en autorisant les débiteurs à

[1534] La fin du texte reproduit par Boncerf dans son ouvrage, note que ce dernier a été adopté à Lunéville, le 20 août 1771. Or, à l'évidence, cette date est improbable car en 1771, le duc Léopold 1er de Lorraine dit *le Bon* était mort depuis plusieurs années. Rappelons, en effet, qu'il est né à Innsbruck en 1679 et est mort à Lunéville en 1729. Il reçoit le titre de duc de Lorraine et de Bar à la mort de son père, Charles V, en 1690. C'est alors sa mère, Eléonore, qui en devient la régente. En 1697, le traité de Ryswick est signé : les duchés de Lorraine et de Bar redeviennent indépendants tandis qu'Eléonore meurt, laissant donc ceuc-ci aux mains de son fils Léopold. Il faut donc supposer avec toutes les précautions qui s'imposent, que la date d'abolition de la mainmorte par Léopold doit bien plutôt être 1711.

[1535] L'auteur a été condamné pour cet ouvrage par un arrêt de la cour de Parlement, le 23 février 1776: « arrêt (…) qui condamne une brochure intitulée: Les inconvénients des droits féodaux, à être lacérée et brûlée au pied du grand escalier du palais, par l'executeur de la haute justice ". Motivation de l'arrêt: " La Cour ordonne que ladite brochure sera lacérée et brûlée (…), comme injurieuse aux loix et coutumes de la France, aux droits sacrés et inaliénables de la couronne, et au droit de propriété des particuliers, et comme tendante à ébranler toute la constitution de la monarchie, en soulevant tous les vassaux contre leurs seigneurs et contre le roi même, en leur présentant tous les droits féodaux et domaniaux comme autant d'usurpations, de vexations et de violences également odieuses et ridcules, et en leur suggérant les prétendus moyens de les abolir, qui sont aussi contraires au respect dû au roi et à ses ministres, qu'à la tranquilité du royaume (…) », arrêt du Parlement placé à la suite de l'ouvrage de Boncerf (p.71) dans l'édition de la BNF. Le roi Louis XVI s'est opposé à l'exécution de cet arrêt, car Boncerf était un collaborateur de Turgot.

[1536] BONCERF, *Les inconvénients des droits féodaux*, p.54.

[1537] Car c'est bel et bien un rachat des droits féodaux que Boncerf propose et ce, en signe de respect du droit de propriété et c'est bien à un rachat que l'on va procéder en 1789.

rembourser les rentes foncières assises sur ces maisons (Edit de 1539 et 1552). Quel a été le motif qui a fait faire ce premier pas vers l'affranchissement ? C'est, dit Ferrière, afin que les habitants des villes soient plus soigneux de conserver et d'augmenter les bâtiments, et ne les négligent pas pour raison des charges perpétuelles et non rachetables, dont ils seraient chargés. Si un pareil motif a suffi pour délivrer les maisons des villes, quel motif plus puissant n'a-t-on pas pour en délivrer aussi les biens de la campagne ? L'Angleterre donna un grand exemple au seizième siècle, en affranchissant les terres dépendantes de l'Eglise et des moines. Ç'a été une des principales causes de sa prospérité »[1538]. Ainsi donc, selon Boncerf, d'autres initiatives de ce genre ont déjà été réalisées avec succés. Selon Ferrière -dont il reprend les théories à son propre compte- supprimer ces redevances permettrait à ceux qui en étaient redevables de consacrer ces sommes à mieux prendre soin de leur patrimoine. Ainsi, note-t-il que « les droits de cens, rentes, champarts, dîmes, et tous autres droits réels et fonciers, sont des copropriétés qui diminuent le travail du possesseur, autant que les avantages qu'il en retireroit. Cette communauté dans le bénéfice décourage celui qui est seul à faire les mises du travail de la culture et des semences. Les communautés de biens, même les plus égales, ont été regardées dans tous les temps comme contraires à l'industrie et au bien de l'état »[1539]. Et pour prouver le bien-fondé de son raisonnement, Boncerf évoque un rescrit des empereurs Théodose et Valentinien, adressé au préfet du prétoire Apollonius[1540]. Cette maxime de droit romain a, nous explique-t-il, été admise dans notre droit et Loisel en a fait la maxime suivante : « de biens communs on ne fait pas monceau »[1541]. Ce mélanges de droits sur un seul et même bien nuit à sa bonne gestion et, par conséquent, nuit à l'Etat lui-même.

Boncerf cite encore un projet de règlement pour l'abolissement de toutes les main-mortes, les personnelles et réelles, élaboré par le premier président de la Moignon. Pour corroborer les propos de Boncerf, il faut encore noter l'exemple de la Savoie, qui bien avant notre Révolution française, a -par l'entremise du roi de Sardaigne- été plus loin que Léopold puisque tous les droits féodaux et seigneuriaux ont été supprimés en 1772.

Boncerf va plus loin puisqu'il propose même de remettre en cause le principe d'inaliénabilité du domaine et de vendre celui-ci. Il estime, en effet, que « la domanialité ne vaut pas mieux à conserver que la féodalité ». Selon lui et étant donné le mauvais état du domaine, le roi tirerait plus d'avantages à céder ce dernier qu'à perpétuer le système actuel. Il jouirait notamment d'impôts prélevés sur les domaines aliénés. Aussi écrit-il : « On peut dire, eu égard au mauvais état des domaines, qu'ils sont dans le cas des terres vaines et vagues que l'ordonnance permet d'aliéner. Le roi tireroit plus des impôts ordinaires que supporteroient les domaines aliénés, qu'il ne tire des revenus du fonds. La conservation des institutions féodales n'est utile ni à l'ordre public, ni au roi, ni à l'état, ni aux particuliers. Le domaine éminent de la souveraineté est plus efficace que la suzeraineté, l'autorité législative plus puissante que l'autorité féodale, et le droit de citoyen présente des liens plus précieux que ceux de vassal et de seigneur ; la majesté du trône ne reçoit aucun éclat des foi et hommages, et le serment du vassal ne vaut pas celui de l'amour des François pour leur roi. La féodalité contrarie la

[1538] BONCERF, *Les inconvénients des droits féodaux*, p. 61-62.
[1539] BONCERF, *Les inconvénients des droits féodaux*, p. 62-63.
[1540] (L.2, cod. Quando & quibus) Naturale vitium est negligi quod communiter possidetur, utque se nihil habere, qui non totum habeat, arbitretur: denique suam quoque partem corrumpi patiatur, dum invidet alienam.
[1541] LOISEL, Institutes, livre 3.

production des richesses naturelles ; elle n'est point analogue aux mœurs et aux intérêts actuels de la nation ; ni la vieille opinion qui protège la féodalité ni son antiquité ne peuvent empêcher les bons effets des affranchissements volontaires »[1542].

§3. Les troubles en Lorraine en 1790.

La suppression des droits féodaux, même si elle avait déjà commencé en Lorraine, y a tout de même occasionné quelques troubles, notamment parce que les fermiers et sous-fermiers étant ainsi privés d'une partie de leurs recettes, refusèrent de payer à l'Etat les sommes qu'ils lui versaient habituellement. L'Assemblée Nationale, dans un décret des 3 et 10 décembre 1790 décida de résilier les « baux à ferme qui ne comprenaient que les droits supprimés sans mélange d'autres biens ou droits ». Concernant les autres baux (ceux comportant à la fois des droits supprimés et des droits non supprimés), les fermiers ne pourront demander qu'une réduction des sommes dont ils doivent s'acquitter[1543].

SECTION 2. LA NOUVELLE LEGISLATION ISSUE DE LA GRANDE NUIT DU 4 AOUT 1789.

§1. L'évolution législative.

A) But.

Le but de la législation adoptée en 1789 et dans les années qui s'ensuivirent est la destruction de ce qui ne doit bientôt plus être que des vestiges de l'Ancien Régime : la féodalité. En supprimant les droits féodaux, -avec ou sans indemnité- c'est l'institution féodale elle-même qui est visée[1544].

B) La question de la compétence.

Il faut dores et déjà se poser la question de l'autorité compétente en matière de contestation relative à la féodalité. La réponse necessite de préciser une distinction opérée par le Conseil d'Etat, et différenciant la vente d'un domaine national du transfert d'une rente. En effet, selon lui, s'il va de soi qu'une vente d'un domaine national doit ressortir de la compétence administrative[1545], il n'en va pas de même du transfert d'une rente nationale du

[1542] BONCERF, *Les inconvénients des droits féodaux*, p. 59-60.
[1543] Décret des 3 = 10 décembre 1790, relatif aux fermiers et sous-fermiers des domaines de la province de Lorraine. DUVERGIER, op. cit., Tome 2, p. 67-68.
[1544] De la même façon, la sécularisation des biens du clergé a pour but la destruction des congrégations religieuses elles-mêmes.
[1545] Et ce, depuis les lois des 23 et 28 octobre = 5 novembre 1790 ; du 1er fructidor an III (18 août 1795) ; du 15 vendémiaire an IV (7 octobre 1795) puis, plus tard, celle du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), article 4. Mais, avant la grande loi de l'an VIII, il a fallu prendre d'autres dispositions pour clarifier les choses et écarter la

Gouvernement vers un acquéreur qui peut être un simple particulier. Dans ce dernier cas, si la question de la féodalité ou non de cette rente vient à être posée, quelle juridiction doit-on actionner ? Le tribunal oridinaire est-il compétent ou est-ce du ressort du Conseil de préfecture ? C'est l'avis du Conseil d'Etat du 14 mars 1808[1546] qui nous donne la réponse. Fort de son avis du 25 termidor an XIII -avis « approuvé par sa majesté »- qui affirmait déjà que « ces sortes de contestations doivent être portées devant les tribunaux »[1547], le Conseil d'Etat réaffirme la compétence judiciaire. Il émet cependant une grande réserve, à savoir que l'Etat ne pourra être tenu pour débiteur « envers les porteurs de transfert, que dans le cas où ces derniers se seront adréssés préalablement à l'autorité administrative »[1548].

§2. Les mesures prises.

Le décret du 4 août 1789 opère une distinction entre des droits qui sont purement et simplement abolis et d'autres, dits « rachetables » et pour lesquels les anciens détenteurs vont percevoir une indemnité. Mais quel critère permet d'opérer ainsi une telle distinction parmi l'ensemble des droits féodaux ? Selon le comte d'Antraigues[1549], les droits abolis à jamais sont ceux « qui attaquent la liberté personnelle. Les autres, qui n'étant affectés que sur les fonds, et ayant pour principe la tradition du fonds, sous telles ou telles redevances, étoient une propriété inattaquable. Vainement auroit-on voulu, pour diminuer le respect inviolable dû à la propriété, avancer que les fonds de terre aliénés aux citoyens, moyennant une redevance, avoient été usurpés »[1550].

---

compétence judiciaIre. Ainsi. un rapport du ministre de la Justice (Lambrechts), rapport dont l'impression a été ordonnée par un arrêté du directoire éxecutif du 2 nivôse an VI (22 décembre 1797). Cette impression et insertion dans le Bulletin des Lois a pour but « de servir de proclamation ». Cet arrêté -né d'un conflit d'interprétation de la législation entre ce ministre et celui des Finances- déclare que les administrations sont seules compétentes « pour statuer sur la validité ou l'invalidité de la vente d'un domaine réputé national ». En effet, la compétence administrative était remise en cause par le ministre des Finances et ce, pour un certain nombre de raisons, toutes combattues dans cet arrêté. Lambrechts y réaffirme la façon dont il faut comprendre la législation adoptée en la matière : « c'est avant la consommation de la vente, c'est lorsqu'il n'existe encore aucun acte administratif, que la Nation, dont la propriété n'est pas encore reconnue, se soumet à discuter des droits en présence des tribunaux ; mais quand tout est fini à cet égard, lorsque la translation de propriété s'est faite sans opposition, alors la loi veut, et elle le veut avec beaucoup de prudence, que les dépositaires seuls de l'autorité nationale garantissent un acte qui est censé fait sous leurs auspices, et elle n'a pas voulu leur faire cette injure de présumer qu'ils se rendraient les protecteurs du brigandage ou les complices d'une erreur reconnue ». DUVERGIER, op. cit., Tome 10, deuxième édition, 1835, p. 148-154.
« Les tribunaux ne peuvent connaître des actes de l'administration et notamment des actes de vente des domaines nationaux », DUVERGIER, op. cit., Tome 16, p.237.

[1546] DUVERGIER, op. cit., Tome 16, p.236-237. La question posée est celle « de savoir laquelle des autorités administratives ou judiciaires doit connaitre des contestations élevées sur la féodalité ou non-féodalité des rentes nationales transférées par le Gouvernement entre les acquéreurs et les particuliers auxquels le reglement en est demandé ».

[1547] DUVERGIER, op. cit., Tome 16, p.236-237.

[1548] DUVERGIER, op. cit., Tome 16, p.236-237. Peut-être faut-il voir là une illustration de la théorie de l'Etat débiteur?

[1549] D'Antraigues est un agent royaliste qui fournit des renseignemts aux Anglais et dont les papiers seront saisis.

[1550] ANTRAIGUES (Emmanuel Louis Henri Alexandre de Launay, comte d'), Mémoire sur le rachat des droits féodaux déclarés rachetables par l'arrêté de l'Assemblée Nationale du 4 août 1789, Baudoin, 1789, 77 pages, p.6.

Mais le critère permettant de définir la composition de telle ou telle catégorie de droits féodaux manquait encore de précisions. C'est ce que va corriger le décret des 15-28 mars 1790, décret préparé par un comité des droits féodaux, qui se réuni le 12 août. Ce dernier introduit une distinction entre deux types de féodalité. La première, dite dominante regroupe tous les droits réputés usurpés sur l'Etat (justices seigneuriales, tailles seigneuriales, péages, banalités, hommages, corvées personnelles, dîmes..). Celle-ci est abolie sans aucune indemnité. Par opposition, la féodalité dite contractante. est maintenue. Il s'agit de rassembler sous ce vocable l'ensemble des droits fondés sur un contrat de concession de terre (cens, champart, corvées réelles, droits de mutation, rentes...). Ces droits sont, pour leur part, rachetables. Pour l'heure, « la preuve de l'origine contractuelle des droits n'est pas strictement exigée, on s'en [tient] à la coutume et à un système de présomptions »[1551]. .

Cependant, la distinction entre ces deux types de féodalité et surtout le fait de permettre le rachat de certains droits mécontenta certains personnes qui en étaient redevables et qui avaient espéré que la nuit du 4 août les avait tous balayer, sans en laisser subsister aucun. De ce fait, un décret de l'Assemblée législative des 25-28 août 1792 ordonna la production de l'acte de concession pour que les droits puissent être maintenus. Or, cette preuve s'avérait presque toujours impossible à rapporter, notamment aussi parce que nombre de châteaux ont été incendiés pendant la Grande Peur, par les émeutiers eux-mêmes désireux de faire disparaître les titres féodaux.

La législation se durcit avec le décret du 17 juillet 1793 qui décida de supprimer sans indemnité tous les droits féodaux, même les redevances pour concessions de fonds, qui seraient *mélangées de féodalité*. Il ne laissa subsister que les redevances purement foncières, c'est-à-dire dues en vertu de contrats civils (baux à loyer, à ferme ou à metayage)[1552].

§ 3. Aperçu récapitulatif du sort des divers droits féodaux.

Sont des droits féodaux supprimés purement et simplement, sans indemnité ceux des « droits et devoirs tant féodaux que censuels, (…) qui tiennent à la main-morte réelle ou personnelle, et à la servitude personnelle et ceux qui les représentent »[1553], les autres étant déclarés rachetables. De même, « toutes les justices seigneuriales sont supprimmées sans aucune indemnité »[1554] ; « les dîmes de toutes nature, et les redevances qui en tiennent lieu, sous quelque dénomination qu'elles soient connues et perçues, même par abonnement, possédées par les corps séculiers et réguliers, par les bénéficiers, les fabriques et tous gens de mainmorte, même par l'ordre de Malte et autres ordres religieux et militaires, même celles qui auraient été abandonnées à des laiques en remplacement et pour option de portion congrue,

[1551] TIMBAL (Pierre-Clément) et CASTALDO (André), *Histoire des institutions publiques et des faits sociaux*, Précis Dalloz, huitième édition, page 615.
[1552] « Certaines se sont maintenues jusqu'à aujourd'hui, de sorte que les tribunaux sont amenés encore à préciser le caractère, féodal ou civil, des redevances contestées », TIMBAL (Pierre-Clément) et CASTALDO (André), *Histoire des institutions publiques et des faits sociaux*, Précis Dalloz, huitième édition, page 621.
[1553] Article 1 de la loi du 4 août 1789.
[1554] Article 4 de la loi du 4 août 1789.

sont abolies »[1555]. Les rentes créées entre le 11 août 1789 (c'est à dire depuis la loi des 4 et 11 août) et les 3 septembre 1789[1556] sont supprimées comme rentes seigneuriales établies avant l'abolition du régime féodal[1557]. Sont également abolis « la vénalité des offices de judicature et de municipalité»[1558], « les droits casuels des curés de campagne[1559] », « les privilèges pécuniaires personnels ou réels, en matière de subsides »[1560], « tous les privilèges particuliers des provinces, principautés, pays, cantons, villes et communautés d'habitants, soit pécuniaires, soit de toute autre nature »[1561], les droits d'aubaine et de détractation[1562], de triage[1563], de pesage et de mesurage[1564], « de péage, de long et de travers, de passage, de hallage, de pontonnage, de chamage, de grande et petite coutume, et tous autres de ce genre ou qui en seraient représentatifs, quand même ils seraient émanés d'une autre source que du

---

[1555] Article 5 de la loi du 4août 1789. La loi des 2 et 4 novembre 1789 met cependant une condition à cette suppression : en effet, il faut « aviser aux moyens de subvenir d'une autre manière à la dépense du culte divin, à l'entretien des ministres des autels, au soulagement des pauvres, aux réparations et reconstructions des églises et presbytères, et à tous les établissements, séminaires, écoles, collèges, hôpitaux, communautés et autres, à l'entretien desquels elles sont actuellement affectées ». De plus, cette même loi stipule que les « autres dîmes, de quelque nature qu'elles soient, (…) seront rachetables ». Jusqu'à ce que l'Assemblée définisse ces modes de rachat, la perception de ces droits se poursuit.

[1556] C'est seulement à cette date que la loi du 4-11.08.1789 a eu force obligatoire car c'est seulement à cette date (3 sept) que des lettres patentes l'ont sanctionnée.

[1557] 26 fructidor an II, Cass S.5, 2, 320.

[1558] art 7 loi 4 août 1789.

[1559] art 8 de la loi du 4 août 1789.

[1560] art 9 loi 4 août 1789.

[1561] art 10 loi 4 août 1789.

[1562] 6= 18 août 1790 (Lett. Pat). Décret portant l'abolition du droit d'aubaine de détractation et extinction des procédures relatives à ces droits. (L.I, 1187; B.5, 33; Mon. 7 août 1790)

Voy loi du 13 = 17 avril 1791/Const du 3 sept 1791, tit 6./Code civil, art 11, 726 et 912./Loi du 4 juillet 1819./ Code des Aubains par Gaschon

« L'Assemblée nationale, considérant que le droit d'aubaine est contraire aux principes de fraternité qui doivent lier tous les hommes, quels que soient leur pays et leur gouvernement; que ce droit établi dans des temps barbares, doit être proscrit chez un peuple qui a fondé sa Constitution sur les droits de l'homme et du citoyen, et que la France libre doit ouvrir son sein à tous les peuples de la terre, en les invitant à jouir, sous un gouvernement libre, des droits sacrés et inaliénables de l'humanité, a décrété et décrète ce qui suit:

Art 1er. Le droit d'aubaine et celui de détraction sont abolis pour toujours. (1)

Art 2. Toutes procédures, poursuites et recherches qui auraient ces droits pour objet sont éteintes3.

[1563] 15 = 26 mai 1790. Décret concernant l'abolition du droit de triage et la propriété des bois, pâturages, marais vacans, terres vaines et vagues. (J. I, 843; B.2, 395).

Voy loi du 15 = 28 mars 1790.

DUVERGIER, op. cit., Tome 1. page 177

« Triage = Droit que le seigneur s'attribue, de reprendre une partie de la forêt communale, en général le tiers, lorsque cette forêt est présumée provenir d'une concession ancienne et gratuite. L'ordonnance royale de 1669 lui octroye officiellement le droit de réclamer le triage si les deux autres tiers suffisent aux besoins de la communauté des habitants. Mais si le seigneur peut apporter la preuve de sa qualité de propriétaire sur la forêt où les habitants ont des droits d'usage, il a la possibilité de procéder au cantonnement, c'est à dire de s'en réserver une partie (en général les deux tiers) en toute propriété et d'abandonner le reste à la communauté des habitants. Le triage peut être fait aussi sur les pâtis communaux. Les procédés du triage et du cantonnement contribuent à la récation seigneuriale à partir de la fin du XVII° siècle ». CABOURDIN (Guy), VIARD (Georges), op. cit., p. 322-323.

[1564] Ces droits sont abolis par la loi des 15-28 mars 1790. Une loi du 19 mai 1802 (29 floréal an X) établit des bureaux de pesage, mesurage et jaugeage. Duvergier, dans ses annotations, précise que « l'ancien propriétaire des droits féodaux de pesage, mesurage, etc., abolis (…) ne peut rien prétendre sur les droits de mesurage, jaugeage établis par la loi du 29 floréal an X. Les droits nouveaux sont tout à fait différents des droits anciens (12 janvier 1825 ; Cass. S. 25, I, 348) ». Article 1. « Il sera établi, dans les communes qui en seront jugées susceptibles par le Gouvernement, des bureaux de pesage, mesurage et jaugeage publics. Nul ne sera contraint à s'en servir, si ce n'est dans le cas de contestation » ; DUVERGIER, op. cit., Tome 13, p. 100.

régime féodal »[1565] . Comptent encore parmi les droits abolis, « tous les droits féodaux dont l'origine n'est pas dans un acte primordial d'inféodation, d'accensement, de bail à cens »[1566] ainsi que « tous les droits féodaux sans distinction, même les redevances pour concessions de fonds qui seraient mélangées de féodalité[1567].

Sont déclarées rachetables « toutes les rentes foncières perpétuelles, soit en nature, soit en argent, de quelque espèce qu'elles soient, quelle que soit leur origine, à quelques personnes qu'elles soient dues, gens de main-morte, domaines apanagistes, ordre de Malte (…); les champarts de toute espèce, et sous toute dénomination, (…) seront pareillement [rachetables] au taux qui sera fixé par l'Assemblée. Défenses sont faites de plus à l'avenir de créer aucune redevance non remboursable »[1568].

Quant aux rentes non féodales, elles sont maintenues[1569].

SECTION 3. LE CONTENTIEUX RELATIF A LA SUPPRESSION DES DROITS FEODAUX DANS LE DEPARTEMENT DE LA MEURTHE.

Il s'agit ici d'étudier ce contentieux spécifique, grâce à l'étude des registres du Conseil de préfecture de la Meurthe, conservés aux archives départementales de Meurthe-et-Moselle.

§ 1. La distinction entre des droits régaliens et des droits féodaux.

Une pétition est menée par Joseph Busselot et d'autres personnes placés dans la même situation que lui. Ils sont, en effet, redevables de rentes foncières au profit des Bénédictins du Mesnil, et ce, par contrats passés les 10 septembre 1731, 23 mai et 27 octobre 1736. En effet, par ces contrats, les bénédictins ont ascensés 329 arpens et demi de bois tant aux « maire, habitants et communautés »[1570]. Ce sont les rentes foncières qu'ils doivent payer conformément à ces actes, que certains citoyens veulent faire déclarer entachées de féodalité et donc abolies. Pour cela, ils saisissent le Conseil de préfecture de la Meurthe.

Or, les pétitionnaires vont utiliser deux moyens.

Par le premier, -et pour nier les droits des Bénédictins- Busselot et les autres pétitionnaires invoquent une usurpation des terres par les Bénédictins. Ils avancent, en effet, que les terres appartenaient à la commune, avant que ce couvent ne les accapare.

Sur ce moyen, le Conseil de préfecture répond par une double argumentation. Tout d'abord, le Conseil de préfecture répond que les demandeurs n'apportent pas du tout la preuve

[1565] L'article 13 du titre II du décret du 15 mars 1790 décharge en conséquence ceux qui percevaient ces droits des obligations attachées à cette perception, c'est-à-dire de l'entretien des chemins, ponts et autres objets semblables.
[1566] Loi des 25-28 août 1792.
[1567] Loi du 17 juillet 1793.
[1568] Article 6 de la loi du 4 août 1789.
[1569] Loi du 25 = 28 août 1792
[1570] 5 K 13 A.D.M.M.

que ces terres aient apprtenu à la commune. D'autre part, le Conseil affirme que même si cela avait été le cas, la loi du 28 août 1792 ne permet d'action des communes à l'encontre les seigneurs usurpateurs que pendant un délai de cinq ans à compter de cette loi donc de 1792. Or, nous ne sommes plus en 1792 mais en l'an XII. L'argument est donc irrecevable.

Dans le second moyen, les plaignants prétendent que le bail inclut des droits féodaux, ceux de confiscation et de déshérence. L'idée sous-jacente étant, bien évidemment, de faire reconnaître que ces droits sont, comme tels, abolis et que, par conséquent les rentes dont ils s'acquittent sont entachées de féodalité et doivent également être supprimées. Sur cette argumentation, le Conseil de préfecture de la Meurthe répond que les titres conférant accensement excluent justement ces droits. Par conséquent, les pétitionnaires ne s'en acquittent pas. Leurs rentes ne sont donc pas entachées de féodalité. Au surplus, le Conseil de préfecture ajoute que les droits dont s'agit sont des droits régaliens et non féodaux : « la déshérence et la confiscation ne sont pas des droits féodaux, mais des droits régaliens dont ne jouissaient les ci-devant seigneurs qu'en vertu des concessions qui leur en étaient faites par les souverains »[1571]. Ils en jouissaient mais les ont exclut du contrat qu'évoque Busselot. La demande de ce dernier et des pétitionnaires qui l'ont suivi est donc rejetée. Les rentes ne sont pas entâchées de féodalité. Elles sont donc maintenues.

§ 2. L'abolition du droit de sault d'eau, droit de haute justice.

Les demandes que nous allons étudier ici ont pour but de faire déclarer des rentes[1572] abolies parce qu'entachées ou mélangées de féodalité. Il s'agit surtout, pour trois affaires, d'un droit de sceau d'eau que les demandeurs veulent faire reconnaître comme étant un droit féodal, pour ne plus avoir à s'en acquitter. Le Conseil de préfecture de la Meurthe les suit dans leur pétition et reconnaît que ce droit était un attribut du droit de haute justice. Par conséquent, selon le Conseil de préfecture de la Meurthe, il s'agit bel et bien d'un droit féodal. Dès lors, il est évident que la loi du 17 juillet 1793 a entendu le supprimer.

Ainsi, dans la première de ces trois affaires présentant un objet similaire, un meunier d'Hangviller, Gangloff saisit le Conseil de préfecture de la Meurthe le 28 août 1801.

Pour comprendre le litige, il faut remonter à un acte d'accensement perpétuel datant du 18 janvier 1685 et passé au profit d'Henri Widtman demeurant à Dornstaller. Ce contrat porte sur une place à moulin, ainsi que des biens en dépendant sur le rivage de Berling. En échange de ce « bail » et selon les termes mêmes du contrat, Widtman doit s'acquitter de « 50 florins

[1571] 5 K 13 A.D.M.M.

[1572] Une rente est le « droit de percevoir régulièrement, en général tous les ans, une redevance. Dans ce sens large, on peut parler de la rente décimale pour la dîme, de la rente seigneuriale. Mais surtout on distingue en premier lieu les rentes à bail d'héritage, par lesquelles un propriétaire aliène la détention d'un immeuble, mais sans abandonner la totalité de ses droits de propriété; il se reserve le droit de percevoir chaque année une rente. La rente à bail d'héritage, dite ensuite rente foncière, est donc un droit immobilier (assigné sur un immeuble), perpétuel et non rachetable; elle diminue la valeur de l'immeuble sur laquelle elle porte. En second lieu existe la rente à prix d'argent ou rente constituée en échange de laquelle sont abandonnés les revenus procurés par un immeuble. (...) Le terme de cens, tend, en certaines régions, à être utilisé, dés le 16°s, comme synonyme de rentes notamment dans les constitutions de rentes à prix d'argent ». CABOURDIN et VIARD, op. cit., p.289.

payables en deux termes ». Il doit encore « 4 fitels de grains, moitié blé et moitié seigle et de délivrer aussi annuellement un porc gras » et ce, « annuellement pour le sault d'eau »[1573].

Ce contrat d'accensement perpétuel est à nouveau confirmé par un acte du 4 novembre 1719 passé « en faveur de Jean Ulrich Widtman qui est demeuré obligé à l'acquit de la redevance précitée et en outre des droits et lods et ventes »[1574]. Selon toute vraissemblance, Jean Ulrich Widtman doit être le descendant d'Henri Widtman et le pétitionnaire, Gangloff, doit être lui-même un descendant de ce dernier. Il bénficie donc du contrat d'accensement et est redevable des mêmes redevances que ses prédecesseurs. Or, il estime que le droit dit de sault d'eau est un droit féodal et devrait, comme tel, être aboli. Il désire donc que le Conseil de préfecture prenne un arrêté en ce sens et, par conséquent, le décharge de cette redevance.

Le Conseil de préfecture s'appuyant sur la législation en vigueur, estime que celle-ci par ses diverses dispositions -articles 1er et 2 de la loi du 17 juillet 1793, décrets du 2 octobre 1793 et du 25 février 1794, avis du Conseil d'Etat du 19 février 1801- a entendu supprimer toutes les droits et rentes féodales. Or, le contrat d'accensement comporte bel et bien pour Gangloff, l'obligation de s'acquitter de redevances féodales, à savoir le droit de sault d'eau et les droits de lods et ventes. Ainsi, le Conseil de préfecture de la Meurthe fait-il droit à la demande du pétitionnaire. En conséquence, il le décharge du paiement de cette redevance. Le dernier considérant de l'arrêté du Conseil de préfecture est ainsi libellé : « Considérant que le droit de sault d'eau est purement féodal puisqu'il faisait partie des droits de haute justice ; que d'ailleurs la redevance due pour le sault d'eau emportait lods et ventes que ce dernier droit est pareillement aboli par les lois. Par ces motifs, le Conseil de préfecture arrête que la redevance énoncée dans l'acte d'accensement perpetuel du 4 novembre 1719 fait partie des droits féodaux supprimés par la loi du 17 juillet 1793 et autres subséquentes »[1575].

Le 11 fructidor an XI (29 août 1803) soit deux ans presque jour pour jour après l'affaire précédente, deux meuniers de Hangviller –sans soute deux frères- Jean et Nicolas Krupp, saisissent le Conseil de préfecture de la Meurthe d'une affaire similaire.

A l'origine, nous retrouvons là aussi un acte d'accensement perpétuel d'un moulin « avec les biens qui en dépendent »[1576]. Ce contrat a été concédé par le Comte Palatin du Rhin à un certain Melet de Saint Perclon le 21 janvier 1732. Ce dernier, en échange, « s'est obligé d'acquitter annuellement 3 filets de bled, autrement de seigle et un porc gras pesant un quintal, pour le sault d'eau, le droit de moudre et pour les biens qui dépendent dudit moulin, outre les droits de lods et ventes à chaque mutation »[1577]. Le 29 décembre 1769, l'accensement fait l'objet d'un acte de confirmation en faveur de Jean Krupp meunier du même moulin. Ce dernier (le pétitionnaire lui-même ou un decendant ?) est donc assujetti aux mêmes obligations que son prédecesseur. Il en va de même des deux pétitionnaires. Or, ils souhaitent être déchargés de cette redevance, comme contenant des droits féodaux supprimés par la législation révolutionnaire. Dans des considérants quasiment identiques à ceux énoncés deux ans plus tôt dans l'affaire Gangloff, le Conseil de préfecture de la Meurthe fait droit à la

[1573] 5 K 13 A.D.M.M.
[1574] 5 K 13 A.D.M.M.
[1575] 5 K 13 A.D.M.M.
[1576] 5 K 13 A.D.M.M.
[1577] 5 K 13 A.D.M.M.

demande de Jean et Nicolas Krupp : « Considérant (…) que le droit de sault d'eau est purement féodal puisqu'il faisait partie des droits de haute-justice; que d'ailleurs la redevance due pour le sault d'eau emportait lods et ventes, et que ce dernier droit est également aboli par les lois. Pour ces motifs, le Conseil de préfecture arrête que la redevance énoncée dans l'acte d'accensement du 29 décembre 1769, fait partie des droits féodaux supprimés par la loi du 17 juillet 1793 et autres subséquentes »[1578].

Sans surprise, les registres des archives départementales de Meurthe et Moselle nous livrent une troisième affaire similaire, dans laquelle le pétitionnaire obtiendra là encore gain de cause, et ce, pour les mêmes raisons et mêmes considérants que précédemment.

L'un des protagonistes est, là aussi, le Comte Palatin du Rhin. Il s'agit ici d'un autre contrat « d'accensement perpétuel de la place d'un ancien moulin (..) et d'un jardin à coté d'environ un demi journal »[1579]. Ce contrat, passé le 23 janvier 1691, précise que le benéficiaire, Joachim Votumiller, doit en contrepartie « 40 florins payables en 3 termes (…) [et] annuellement pour sault d'eau une redevance de 3 firtels de bled froment et 3 firtels de seigle »[1580]. Le 15 décembre 1791, cet acte est confirmé « au profit d'André Vortumiller qui demeure chargé de la redevance précitée et en outre des droits de lods et ventes »[1581]. C'est dans ces conditions que le descendant de ce dernier -Jean Thiebaut Vortumiller- également meunier, soumet le 11 fructidor an XI (29 août 1803) sa requête au Conseil de préfecture de la Meurthe qui le décharge de cette redevance, emprunte de droits féodaux abolis.

[1578] 5 K 13 A.D.M.M.
[1579] Le journal est le nom donné à un arpent de champs ou de vignes à Senones, Ban-de-la-Roche ou encore en Barrois. 5 K 13 A.D.M.M.
[1580] 5 K 13 A.D.M.M.
[1581] 5 K 13 A.D.M.M.

SOUS-TITRE 2. LE CONTENTIEUX ENGENDRE PAR LA VENTE DE BIENS NATIONAUX.

CHAPITRE 1. LA CONSERVATION ET L'ADMINISTRATION DE CES BIENS AVANT LEUR ALIENATION.

SECTION 1. LA LISTE DES BIENS A VENDRE.

Il revient à chaque directoire de département la lourde de tâche de dresser une liste des biens nationaux à vendre dans son ressort territorial. Cette énumération doit tenir compte de la nature des biens, et cette indication doit être mentionné. Mais, ce n'est pas tout puisque le tableau doit encore distinguer la localisation précise des biens, par municipalités et par district. Une fois ce travail fait, il doit être envoyé à l'Assemblée nationale[1582].

SECTION 2 LA GESTION DES BIENS AVANT LEUR VENTE[1583].

Pendant les premiers mois de « reconstitution du domaine national », ce sont les administrations locales -départements, districts[1584] et municipalités- et leurs directoires qui vont s'occuper de la préservation et de la bonne gestion de ces nouveaux élements domaniaux. Dés la fin du mois d'octobre 1790, un décret dispose que « les assemblées administratives et leurs directoires ne pourront régir par eux-mêmes ou par des préposés quelconques, aucun des biens nationaux; ils seront tenus de tous les affermer, même les droits incorporels ». Les seules exceptions prévues par cet article concernent les « rentes constituées et celles foncières crées en argent, de vingt livres et au-dessus, lesquelles seront perçues par les receveurs de districts, chacun dans leur arrondissement »[1585].

[1582] Instruction des 12-20 août 1790 ; DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 299.
[1583] Pour tout ce qui concerne la gestion des biens nationaux avant leur aliénation: Il faut voir le mot " Administration " page 279 de l'index Duvergier qui traite de cette question:
[1584] M. Caisso qualifie le district, d' « oeil et bras de l'administration départementale » p. 20.
[1585] Décret du 28 octobre-5 novembre 1790, Titre II, article 1 ; DUVERGIER, op. cit.,Tome 1, p. 427-441.

Puis, rapidement, ce ne sont plus ni les administrateurs locaux -élus par les électeurs- ni des fermiers, qui sont chargés d'administrer les divers biens nationaux mais ce sont des fonctionnaires de la Régie nationale de l'Enregistrement, crée à cet effet en décembre 1790, qui vont se charger de l'exploitation de ces biens (conclusion de nouveaux baux, perception des revenus…) et ce, jusqu'à leur adjudication. Bien évidemment, les frais nécessaires à l'entretien et à la conservation de ces biens nationaux incombent à la nation[1586].

SECTION 3. L'ESTIMATION DES BIENS[1587].

Avant de vendre ces nouveaux biens du domaine, il faut déterminer leur valeur. L'estimation a lieu soit par rapport au prix des baux, soit par expertise[1588]. Si l'on se réfère à un bail, la valeur des biens est alors calculée à vingt-deux fois son revenu net[1589]. A défaut de baux, l'estimation est réalisée par des experts[1590], nommés par l'administration et le soumissionnaire. Si, cependant, ces deux protagonistes sont partagés, c'est l'administration qui choisit un expert tiers[1591].

Parfois, l'expertise est ordonnée après la vente, au moment où l'acquéreur, troublé dans sa possession, saisit le Conseil de préfecture de la Meurthe pour faire valoir ses droits.

C'est ainsi que le 14 fructidor an XII (1er septembre 1804), le Conseil a été saisi d'une demande concernant la « prairie dite Liegeot située à Belleville »[1592]. Or, une adjudicataire, Mme Mahuet, veut savoir quelles parcelles sont exactement incluses dans son lot. Avant de répondre, le Conseil procède à une mesure « avant faire droit »[1593] et décide que le préfet nommera un expert pour qu'il soit « procédé, en présence des parties intéréssées, à la visite et reconnaissance de la prairie dite Liegeot située à Belleville, pour vérifier si tous les lots de cette prairie rappellés dans le procès verbal de division et d'estimation du 29 vendémiaire an second [comprenent] la totalité de cette même prairie, y compris ce qui a été restitué à la commune d'Autreville; à l'effet de quoi l'expert arpentera tous les lots pour en constater la

---

[1586] 28 sept = 16 oct 1791 tit 2, sect 2.
[1587] Voir 9 juillet (25, 26, 29 juin, et 25 juillet et) 1790, art 4 et suiv, 16 et suiv.
-Mode des estimations et règles pour les établir : 6 floréal an VI.
-Forme des estimations : 26 vendémiaire an VII.
-Etat à fournir par les directoires de district de la valeur présumée des domaines compris dans leur circonscription 12 = 17 avril 1791.
-Sur les modes d'évaluation des domaines, tout ce qu'il faut savoir se trouve dans les décrets de mai et juin et dans l'instruction du 31 mai.
[1588] 3 = 17 nov 1790.
[1589] 28 ventôse an IV (18 mars 1796). Avant cette date, c'est l'instruction des 12-20 août 1790 qui fournit quelques précisions. En effet, elle indique que, s'il en existe, il faut tenir compte des sous-baux. Par contre, il ne faut pas tenir compte du prix d'un bail emphytéotique car celui-ci est généralement trop ancien pour refléter la valeur actuelle du bien. DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 299.
[1590] Taxe et vacations des experts chargés de l'estimation : 11 août-14 septembre 1792 ; 6 juin 1793 ; 6 floréal an VI (25 avril 1798). Délai dans lequel les estimations des experts doivent être remises au Comité d'aliénation : 29 octobre 1790.
[1591] 28 ventôse an IV (18 mars 1796).
[1592] A.D.M.M.5 K 13.
[1593] A.D.M.M.5 K 13.

contenance et vérifier également si les tenants et aboutissants de chacun d'eux sont les mêmes que ceux désignés dans ledit procès verbal dressé »[1594].

CHAPITRE. 2. LA VENTE DES BIENS NATIONAUX EN FRANCE ET DANS LE DEPARTEMENT DE LA MEURTHE.

Par une disposition en date des 19 et 21 décembre 1789, la Constituante décide de mettre en vente des domaines nationaux pour une valeur de 400 millions[1595]. Le 17 mars 1790, cette même Assemblée décide que la vente se fera « au profit des municipalités du royaume, et qu'il en sera vendu à la municipalité de Paris pour 200 millions ; mais sous la clause de céder, aux mêmes conditions, aux municipalités qui le désireront, les biens situés dans leurs territoires ». Cela représente tout de même la moitié de la valeur attendue des biens nationaux qui se trouve ainsi réservée à une seule municipalité, à savoir, Paris. Puis, le besoin d'argent se faisant sans doute plus pressant, un décret du 25, 26, 29 juin et 9 juillet 1790[1596] autorise la cession de tous les domaines nationaux[1597].

Sur chaque maison nationale à vendre ou à louer, est apposée une inscription. Ce sont les administrations de département qui procèdent à la vente, sur enchères. Cependant, il faut préciser que les modalités de vente ont souvent varié.

Comme nous l'avons déjà précisé ci-dessus, tous les domaines nationaux sont mis en vente, à l'exception de ceux réservés pour le service public et des bois et forêts reservés.

Quant au mobilier national, c'est la loi du 28 frimaire an IV (19 décembre 1795) qui autorise sa cession.

[1594] A.D.M.M.5 K 13.

[1595] Et qu'il sera « crée des assignats sur le produit des ventes, jusqu'à concurrence de pareille somme ».

[1596] 9 juillet (25, 26, 29 juin et) = 25 juillet 1790 (Lett. Pat). Décret concernant l'aliénation de tous les domaines nationaux (L.I, 1105; B.4, 40; Mon. 26, 27 juin 1790).
Voy lois du 31 mai = 3 juin 1790; du 23, 28 oct = 5 nov 1790; du 3 = 17 nov 1790.
Art 1er. « Tous les domaines nationaux, autres que ceux dont la jouissance aura été réservée au Roi, et les forêts sur lesquelles il sera statué par un décret particulier, pourront être aliénés en vertu du présent décret et conformément à ses dispositions, l'Assemblée nationale reservant aux assignats- monnaie leur hypothèque spéciale ».

[1597] Seuls deux types de biens sont exceptés de la vente. Une de ces exceptions est définitive : il s'agit de celle concernant les domaines dont la jouissance est réservée au roi. Cela signifie que l'Assemblée décide que ces biens ne pourront jamais être vendus. La deuxième exception, provisoire quant à elle, concerne les forêts. Si le décret du 6 août 1790 en préserve certaines -et prononce quelles sont les parties de bois nationaux qui peuvent être mises en vente- l'ensemble des forêts va cependant être vendu de par le décret du 28 frimaire an IV.

SECTION 1. LES CONDITIONS DE VENTE.

§1. Les biens nationaux sont vendus francs de tout droit.

Les biens sont vendus francs de tous droits de mutation, tels que quint, requint, lods et vente, reliefs[1598], ainsi que de toutes hypothèques[1599]. La loi du 6 floréal an IV réaffirme que les domaines sont bel et bien vendus quittes de toutes hypothèques, mais également de toutes charges. Concernant plus spécifiquement les anciens biens écclésiastiques, ils sont vendus libres et affranchis de toute hypothèque de la dette légale du clergé[1600]. Quant aux lods et ventes, ils sont éteints à compter du jour des offres, si le paiement du premier terme du rachat est fait dans le délai[1601].

Il faut cependant noter que la vente n'entraîne pas la résiliation de tous les baux car certains sont maintenus. Ainsi en est-il des baux à ferme ou à loyer ayant date certaine avant le 2 novembre 1789[1602] qui sont maintenus nonobstant les ventes, ou encore des baux emphytéotiques et des baux à vie, lesquels sont maintenus mais seulement lorsqu'ils ont été revêtus des solemnités requises pour l'aliénation des biens[1603].

§2. Les formalités à accomplir par les acquéreurs.

1) Pour l'acheteur potentiel, le dépôt de trois exemplaires de la soumission.

Tandis que l'instruction des 12-20 août 1790 prévoyait encore un échange incessant d'informations entre les deux directoires de département et de district et le Comité d'aliénation des domaines nationaux, la loi adoptée quelques jours plus tard, les 15-29 août, simplifie le processus, allégeant par là-même le travail incombant aux assemblées administratives. Ainsi, peut-on encore lire dans l'instruction du 12 août, que ce comité d'aliénation « fait (..) parvenir deux tableaux aux directoires de département : par le premier, le comité leur donne connaissance de toutes les soumissions qu'il a reçues des municipalités ou des particuliers, pour des biens situés dans leur territoire ; [tandis que] le second doit (…) servir [aux directoires] à faire connaitre au comité les soumissions reçues, tant par eux que par les directoires de district de leur arrondissement »[1604].

Puis les choses se simplifient. Que l'acheteur soit un particulier ou une municipalité, la loi des 15-29 août 1790 lui fait obligation de déposer trois soumissions : l'une au Comité

[1598] 14 = 17 mai 1790, tit 1er.
[1599] Loi des 14 = 17 mai 1790, tit 1er, art 8. Voir aussi 9 = 25 juillet 1790, art 10.
[1600] 17 (16 et) = 22 avril 1790, art 2.
[1601] 19 août = 12 septembre 1791.
[1602] 14=17 mai1790, TIT 1 ART 9.
[1603] 9 =25 juillet 1790, ART 19
[1604] DUVERGIER, op. cit., Tome 1, pages 281 à 302.

d'aliénation, une au directoire de département et la dernière au directoire de district[1605]. La raison invoquée par l'Assemblée est son désir de venir en aide aux directoires et ce, en leur simplifiant le travail. Ainsi, si le soumissionnaire envoie directement un exemplaire de son offre à chacun de ces destinataires, cela évite à celui saisi d'avoir à prévenir les deux autres.

2) Un premier versement.

Dans les quinze premiers jours suivant l'adjudication, les acquéreurs devaient s'acquitter d'un premier versement variant de 12 à 13 % du prix d'achat. L'acquéreur qui ne s'accomplissait pas encourait des poursuites de la part du procureur général syndic. Ainsi considéré comme fol enchérisseur, l'acquéreur défaillant devait faire face à une action en déchéance aboutissant à la revente du bien.

3) Pour l'ancien détenteur,

L'article 29 de la loi du 1er décembre 1790 oblige tous les détenteurs de biens nationaux à titre de bail emphytéotique ou autres excédant neuf années, d'en remettre des copies au Comité des domaines.

§3. La détermination du contenu exact de l'adjudication.

Le problème le plus fréquemment soulevé consiste à savoir ce qui a réellement été adjugé. Il ressort en effet que, parfois, plusieurs personnes revendiquent la propriété d'un bien qu'un individu a entendu acheter d'une vente nationale, ce qui le conduit à saisir le Conseil de préfecture de la Meurthe. Parfois c'est le tiers qui prétend faire respecter ses droits sur le bien qui saisit le premier la justice. C'est le cas de notre première affaire.

Ainsi, le 12 brumaire an XI (3 novembre 1802), Barthélémy Chaillon, propriétaire à Nancy, revendique des droits sur un terrain. Or, un certain Willman le lui dispute, invoquant une adjudication du 24 avril 1792 par laquelle lui-même ou son ascendant - Christian Willmann- a acheté au directoire du district de Nancy, un ensemble de biens. Il s'agit donc de déterminer l'exacte étendue de ce contrat d'adjudication puisque deux personnes allèguent des droits dessus. Ainsi, tandis que l'un prétend que ce terrain fait partie du lot à lui adjugé au cours d'une vente nationale, l'autre -le pétitionnaire Barthélémy Chaillon- invoque contrat de vente du 18 brumaire an VII (8 novembre 1798) passé en faveur du citoyen Erasme Le

[1605] 15 = 29 août 1790. Décret relatif aux soumissions des municipalités et des particuliers pour l'acquisition de domaines nationaux (L.I, 1413; B.5, 163; Mon. du 17 août 1790).
« L'Assemblée nationale, voulant accélérer les travaux pour l'aliénation des domaines nationaux, et simplifier ceux des directoires de département et de distrcit dans leur correspondance avec le comité, a décrété et décrète ce qui suit:
Art 1er. Les municipalités et les particuliers, qui feront à l'avenir des soumissions pour l'acquisition de domaines nationaux, seront tenus d'envoyer 3 copies de leurs soumissions: une au comité d'aliénation à Paris, une au directoire du département, et une au directoire de district dans l'étendue duquel sont situés les domaines nationaux qu'ils se proposent d'acquérir ».

prud'homme (Fontenoy) et dont il est ayant-droit. Après examen des pièces et après avoir recueilli les observations du directeur de la Régie de l'Enregistrement et des Domaines, le Conseil de préfecture de la Meurthe accède à la demande du pétitionnaire et affirme donc que le terrain dont s'agit n'a pas été inclus dans la vente nationale adjugée le 24 avril 1792[1606].

Le 6 floréal an XI (26 avril 1803), un ancien acquéreur de biens nationaux, Louis Saulnier, se porte devant le Conseil de préfecture de la Meurthe. Le 13 vendémiaire an VI (4 octobre 1797), l'Administration centrale de la Meurthe lui a en effet vendu l'ancienne poudrerie de Nancy. Or, du fait de cet achat, il revendique la propriété d'un cours d'eau qui traverse les terrains dépendants de cette usine. Il s'agit donc de déterminer si « dans la vente faite le 13 vendémiaire an 6 au pétitionnaire des terrains dépendant de la cy-devant poudrerie de Nancy, se trouve compris le cours d'eau qui les traverse et qui servait au roulement de cette usine »[1607]. Le Conseil de préfecture de la Meurthe se prononce positivement, estimant que le contrat n'ayant émis aucune réserve à cet égard, l'acquéreur reprend les mêmes droits que les anciens propriétaires : or, le moulin à poudre a toujours pu profiter de ce cours d'eau du moins, jusqu'à l'explosion de l'usine, survenue le 4° jour complémentaire an II (20 septembre 1794). De plus, « le P.V d'estimation porte positivement que les experts ont évalué ce domaine après avoir reconnu l'état des terrains et bâtiments, l'emplacement du local, la direction du cours d'eau du canal avec ses avantages imminents, ainsi que les différentes servitudes dont la poudrerie était grévée »[1608]. Louis Saulnier est donc bien propriétaire du cous d'eau.

L'affaire suivante est plus délicate.

Le 27 fructidor an III (13 septembre 1795), l'administration du district de Vézelisse adjuge à Bentz des biens nationaux et notamment un jardin[1609]. Or, Bentz a un voisin : Maurice Jordy.

Ce dernier a, en effet, acheté au citoyen Chaumont « tous les immeubles et droits »[1610] qui appartenaient à ce dernier dans la commune de Neuviller, à savoir principalement un château voisin de la propriété de Bentz. Or, comme cela arrive très souvent, les deux voisins ont quelques points de discorde et saisissent le Conseil de préfecture à l'effet de trancher leur litige. Car si les conflits de voisinage ne ressortent pas de la compétence immédiate d'un Conseil de préfecture, c'est bel et bien au Conseil de la Meurthe de trancher lorsqu'il s'agit de déterminer le contenu exact d'une vente nationale.

La première question soulevée par le pétitionnaire Jordy est celle qui nous interesse le moins et, d'ailleurs, les deux adversaires vont rapidement y mettre un terme puisqu'ils vont se mettre d'accord avec la séance du Conseil de préfecture. Il s'agit de murer la porte qui communique du jardin du citoyen Bentz au jardin du chateau vendu au pétitionnaire. Si les deux parties sont d'accord sur le principe, il reste à savoir qui va s'acquitter des frais

[1606] A.D.M.M. 5 K 13.
[1607] A.D.M.M 5 K 13.
[1608] A.D.M.M 5 K 13.
[1609] Apparemment, Bentz a acheté la maison du jardinier.
[1610] A.D.M.M. 5 K 13.

occasionnés. Dans sa pétition, Jordy demande le partage des frais. Bentz dépasse les attentes de son adversaire et accepte de murer à ses propres frais.

Le deuxième point de discorde semble porter principalement sur la propriété d'un colombier.

En effet, Maurice Jordy saisit le Conseil de préfecture de Nancy « à l'effet de faire prononcer (…) qu'on a compris dans l'adjudication consentie par l'administration du district de Vézelisse le 27 fructidor an III (13 septembre 1795) au citoyen Bentz ni le haut de la cour attenante à la maison du jardinier, ni le sous-terrain adhérant à la platte forme du chateau, ni le terrain situé au-devant des pressoirs »[1611]. Là, Bentz va « se désister du colombier placé dans le haut de la tour attenante à la maison du jardinier »[1612], ce dont le Conseil de préfecture de la Meurthe va prendre acte. Mais, pour autant, Bentz ne renonce pas à toutes ses prétentions et maintient que le terrain situé au-devant des pressoirs lui appartient comme lui ayant été adjugé dans la vente nationale du 13 septembre 1795. D'ailleurs, il invoque, à l'appui de sa prétention, le fait que le fermier précédent avait de par son bail, la jouissance de ces terrains.

Le citoyen Jordy attend donc du Conseil de préfecture de la Meurthe qu'il affirme qu'il n'en est rien.

Or, le raisonnement du Conseil de préfecture de la Meurthe est que ces terrains sont l'accessoire des pressoirs. Or, comme les pressoirs n'ont pas été vendus à Bentz –ce qu'il ne semble pas contester- il n'est pas pensable que les terrains en question qui dépendent de ces pressoirs aient subi un sort différent du principal et aient ainsi été aliénes à Bentz, sans raison et sans les pressoirs. Si une décision aussi étrange avait été désirée à l'époque par l'administration du district, elle l'aurait expressément spécifié dans l'acte de vente, tant cela n'est pas évident. Au surplus, le Conseil estime que l'argument selon lequel le précédent fermier jouissait de ces dépendances du pressoir est d'autant plus logique qu'il jouissait également du principal de cet accessoire, à savoir les pressoirs eux-mêmes ! Or, « ceux ci ayant été expréssément distraits de la vente leurs dépendances le sont également »[1613]. En conclusion de quoi, le Conseil de préfecture de la Meurthe estime la requête de Jordy recevable et la prétention de Bentz infondée : Jordy est bel et bien le propriétaire des terrains situés devant le pressoir. Notons que outre l'étude de la lettre des documents d'adjudication, le Conseil de préfecture de la Meurthe se fonde sur ce qui lui paraît logiquement avoir été vendu ou non.

C'est le même raisonnement qu'utilise le Conseil de préfecture de la Meurthe, pour trancher la question de la propriété d'une Tour voutée et du « sous-terrain adhérant à la platte forme du château », troisième point de discorde. Le Conseil, se basant sur l'utilité de cette dernière, estime qu'elle ne peut avoir été incluse dans le vente réalisée au profit de Bentz. Elle ne peut donc appartenir qu'à Jordy : « Considérant relativement à la Tour voutée réclamée par le citoyen Jordy que cette tour est une dépendance nécéssaire au plateau qui la domine, qu'elle fait partie de la contre terrasse qui lui sert de base et qui appartient au citoyen Jordy, qu'elle a été construite pour soutenir l'angle du plateau, qu'elle a été voutée non pour qu'elle format la cave d'un fermier mais pour qu'elle eut plus de force, que cette tour ni son

[1611] A.D.M.M. 5 K 13.
[1612] A.D.M.M. 5 K 13.
[1613] A.D.M.M. 5 K 13.

sous-terrein ne sont aucunement nécéssaires à l'exploitation de la ferme qu'ainsi ils n'ont dû (…) ni l'un ni l'autre être compris dans la vente de la ferme ». Bentz n'est donc pas fondé à en réclamer la propriété, d'autant plus qu'une fois encore ces biens ne sont pas mentionnés dans son contrat d'adjudication ce qui eut été le cas si l'administration avait entendu les lui vendre puisque, du fait de leur non utilité évidente à l'exploitation de Bentz, cette précision s'avérait plus que nécessaire. Le Conseil de préfecture emploie également un troisième argument, à savoir que « Bentz n'a jamais jouit depuis la vente qui lui a été faite ni de la tour ni de son sous terrain, qu'au contraire la Régie des Domaines les a constamment laissés à bail pour le compte de la République comme lui appartenant ainsi que le plateau de Neuviller ».

Au surplus, le Conseil avance que Bentz a renoncé à ses prétentions : « Considérant enfin que la prétention renouvelée aujourd'hui par le citoyen Bentz a été abandonnée par lui et condamnée par le ministre des Finances après l'examen des pièces et actes ; que cet abandon et cette condamnation se trouvent consignés dans une lettre du ministre des Finances à l'administration du département de la Meurthe sous la date du 23 vendémiaire an VII (14 octobre 1798) lettre dans laquelle il est déclaré que la vente du 27 fructidor an III est valable tant par ce qu'elle ne comprend -comme elle devoit le faire- que les objets nécéssaires à l'exploitation de la ferme vendue et aucune dépendance du château, ce que le citoyen Bentz adjudicataire a reconnu en renonçant de lui-même aux prétentions qu'il avait d'abord élever à l'occasion des contre terrasses et des sous- terrains qui s'y trouvent, de sorte que le citoyen Jordy ne demande en quelque façon que l'execution d'une décision du ministre des finances qui prononce que la vente de la ferme de Neuviller est bornée aux objets nécéssaires pour son exploitation, décision acquiésée et éxécutée par le citoyen Bentz lui-même déjà depuis plusieurs années ». Si Bentz a en effet renoncé à ses prétentions depuis de nombreuses années, commentse fait-il que l'affaire passe devant le Conseil de préfecture et, de plus, si tardivement ? La seule explication est peut-être que Jordy désirait voir confirmer ses droits administrativement ou, plutôt, par la justice administrative. Le Conseil de préfecture de la Meurthe fait droit à toutes les demandes de Jordy, laissant l'adjudication faite à Bentz réduite dans ses strictes limites, n'accordant même pas à ce dernier –puisqu'il a accepté de prendre tout à sa charge- le partage des frais de construction du mur, comme le proposait normalement Jordy. Cette affaire, comme les précédentes, soulève la question de la bonne ou mauvaise rédaction des actes d'adjudication. Comment se fait-il, en effet, qu'autant de ces adjudications fassent naître tant de doutes et de questions sur ce qui a réellement été vendu ? Les acquéreurs de biens nationaux sont-ils de mauvaise foi afin d'essayer de s'attribuer plus qu'ils n'ont réellement acheté ou ignorent-ils vraiment l'étendue -ou bien plutôt, les limites- de leur acquisition ? Si des experts ont préalablement examiné et évalué les lots, des plans précis de ceux-ci doivent donner une vision exacte de ce qui est vendu.

Le litige porte sur la propriété d'un ancien cimetière et de la chapelle Saint Maurice de Dongermain. Tandis que plusieurs citoyens et la commune elle-même veulent faire déclarer que ceux-ci appartiennent toujours à ladite commune, Jean Mathelin en revendique également la propriété. En effet, ayant droit de Nicolas Dérobé de Foug, il affirme que ce dernier a acquis les biens litigieux de l'administration du district de Toul, par une vente nationale en date du 27 ventôse an II (17 mars 1794). Les petitionnaires attendent donc du Conseil de

préfecture de la Meurthe qu'il déclare que l'ancien cimetière et la chapelle ne faisaient pas partie de la vente de 1794 passée au profit de Nicolas Dérobé. C'est ce que le Conseil va effectivement faire. Le Conseil va fonder son raisonnement en toute logique sur l'acte de vente mais, également, sur l'ancienne affectation des biens litigieux. Ainsi peut-on lire dans l'arrêté du Conseil que « le procès verbal d'adjudication du 27 ventôse an second (…) n'énonce et ne comprend qu'onze pièces de vignes provenant de la fabrique de Dongermain, que le terrain contesté par la commune de Dongermain aux héritiers du citoyen Mathelin n'a jamais été en vignes qu'il est reconnu au contraire qu'il formait antérieurement un cimetière communal. Considérant d'ailleurs qu'il n'est aucunement prouvé que la fabrique de Dongermain ait jamais eu la jouissance encore moins la propriété dudit terrain qu'ainsi rien ne peut faire croire qu'il ait fait partie de la vente »[1614]. Autrement dit, la vente n'a inclu que des pièces de vignes ayant appartenu à la fabrique de Dongermain, or, d'une part, le terrain litigieux n'a jamais été une vigne (il s'agissait en réalité d'un cimetière communal) et, d'autre part, il n'a jamais appartenu à la fabrique en question. Par conséquent, ce terrain comme la chapelle n'ont pas été compris dans l'adjudication faite à Nicolas Dérobé et Jean Mathelin ne peut donc s'en prévaloir.

Le 20 avril 1793, Joseph Lionnet fait l'acquisition d'un bien national, une partie du château de Blenod. Il revend ses biens à Claude Millot. Or, celui-ci demande au Conseil de préfecture de la Meurthe de déclarer que « la partie du fossé et le terrain au-delà de la contrescarpe qui longent cette portion du château soient déclarés faire partie de l'adjudication » de 1793. Se fondant sur l'acte de vente, force est pour le Conseil de préfecture de constater que les terrains réclamés n'y figurent pas. Au surplus, et fidèle à son mode de raisonnement habituel, le Conseil de la Meurthe estime que ces terrains ne sont pas nécessaires à Millot pour profiter pleinement de l'adjudication : « considérant que par l'adjudication du 20 avril 1793 il n'a été vendu à Joseph Lionnet aux droits duquel est le pétitionnaire, qu'une partie du cy-devant château de Blénod d'une superficie de 79 toises consistant en la bergerie, la grange et l'écurie, une chambre ensuite, ainsi que la Tournelle et une cave au dessous de ladite chambre avec un grenier à foin au dessus de toutes ces pièces. Considérant enfin que dans le procès verbal de ladite adjudication, il n'est fait aucune mention de la partie du fossé et du terrain au-delà de la contrescarpe qui longent la portion adjugée du château »[1615]**.** Un dernier argument de l'intention des vendeurs est que, quatre ans après cette première adjudication, le 28 nivôse an V (17 janvier 1797), les biens qui font l'objet de ce litige, ont été cédés à deux autres personnes. Or, depuis cette date, Joseph Lionnet n'avait fait aucune réclamation à ce sujet. La pétition du 22 décembre 1803 de Claude Millot est donc rejetée.

Le Conseil de préfecture de la Meurthe est fidèle à son mode de raisonnement et le maintient quels que soient les litiges que nous rencontrons. Ainsi, le 18 messidor an XII (7 juillet 1804), a-t-il été saisi d'une demande tendant à reconnaître que Jean-Georges Bricka était bien propriétaire de la chaussée située devant son étang. En effet, Jean-Georges Bricka

[1614] A.D.M.M. 5 K 13.
[1615] A.D.M.M. 5 K 13.

s'est porté acquéreur de plusieurs étangs et concernant plus particulièrement celui dit le gros Schvartz Weyer, la propriété de la chaussée est ambiguë. Ainsi, le pétitionnaire estime-t-il l'avoir achetée au district de Dieuze le 29 mars 1792, en même temps que l'étang, ce qui lui est apparemment contesté. Or, le Conseil va accéder à la requête de Bricka et reconnaître que, malgré l'absence de mention expresse de cette chaussée dans l'acte d'adjudication, elle ne peut qu'en faire partie. En effet, pour le Conseil, encore une fois il faut se référer à l'utilité des choses, or l'adjudicataire ne peut jouir de l'étang s'il n'a pas l'usage de cette chaussée : « Le Conseil de préfecture du département de la Meurthe considérant que le ci-devant district de Dieuze en vendant l'étang dit le gros Schvartz Weyer, a eu l'intention de transmettre cette propriété à l'acquéreur pour en jouir en nature d'étang. Considérant que quoi que la procés verbal d'adjudication du 29 mars 1792 ne fasse aucune mention de la Chaussée dudit étang, l'acquéreur en est incontestablement propriétaire par droit d'accession puisqu'elle est une dépendance nécéssaire de ce même étang, et qu'il ne se trouve dans les procès verbaux d'estimation et de vente aucune réserve à cet égard »[1616].

Quand il s'agit de fixer la ligne séparatrice de deux pièces de terres, c'est aussi, en réalité, la question de savoir ce qui a été réellement vendu qui est posée.

Le litige soulevé ici oppose deux acquéreurs de biens nationaux. L'un d'entre eux n'est autre que Michel Ney, futur maréchal de France, duc d'Elchingen et prince de la Moskova, et alors général de division. Il a acheté un terrain voisin de celui d'un autre acheteur de bien national. Or, « la difficulté existante entre le général Ney et le citoyen Couchot consiste à fixer la ligne séparatrice [des] deux pièces de terres qui [leur] ont été vendues par la République »[1617]. C'est Michel Ney qui saisit le Conseil de préfecture de la Meurthe, lequel statue le 2 floréal an XI (22 avril 1803). Pour s'aider dans le règlement de ce litige, le Conseil de préfecture se réfère aux cartes géographiques qui servent de base aux contestations des parties. Cependant, le Conseil estime que ces cartes ne sont plus représentatrices de la réalité - il s'agit d'une carte de 1741 et l'autre de 1791- et, par conséquent, ordonne que trois arpenteurs soient nommés afin « qu'il soit procédé à la reconnaissance et arpentage des pièces de terres (...), que plan topographique sera dressé de l'un et de l'autre; que la carte du terrain du sieur Couchot dressé le 22 juillet 1791 sera vérifiée au moyen de l'échelle jointe tant sur le papier que sur le terrain », en bref d'établir la réalité géographique de ces deux pièces de terrain. En effet, cette carte réalisée le 22 juillet 1791 à la demande de Couchot et concernant le bois des Chênes « suivant les limites des fossés », non signée, « annonce seulement 17 jours 5 ommées pour ledit terrain »[1618].

Dans un souci de s'assurer de l'indépendance des arpenteurs et de leur travail, le conseil décide que l'un d'entre eux sera nommé par le président du conseil (c'est à dire le préfet), les deux autres l'étant « respectivement par chacune des parties ». C'est donc, en quelque sorte une décision avant faire droit, une demande d'expertise supplémentaire qui est ordonnée par le Conseil de préfecture nancéien ce 22 avril 1803, avant qu'il ne se prononce effectivement.

[1616] A.D.M.M. 5 K 13.
[1617] A.D.M.M. 5 K 13.
[1618] A.D.M.M. 5 K 21.

Conformément à cet arrêté, une carte des lieux commencée le 24 septembre 1806 et signée le 26 février 1807, est dressée par les sieurs François, Dosse et Fontaine.

Le 23 mars 1807[1619], cette même affaire se trouve donc en état et passe à nouveau entre les mains du Conseil de préfecture de la Meurthe. Quatre années se sont écoulées depuis le dernier arrêté. Cet arrêté de 1807 fait ainsi suite à la pétition du maréchal Ney en date du 12 nivôse an X (2 janvier 1802), « à l'effet de faire décider que le sieur Didier Couchot ayant acheté l'emplacement du bois des Chênes, de la consistance de 14 jours, 6 omnées d'après une carte jointe dréssée par le sieur Drouin, en 1741, sera tenu de se désister de la quantité de terrain qu'il possède au delà »[1620]. La question posée au Conseil de préfecture de la Meurthe revient donc à déterminer et à délimiter ce que Couchot a réellement acheté.

Pour forger sa décision, le Conseil de préfecture de la Meurthe s'appuie sur différentes pièces de procédure. Ainsi, faut-il remonter au 25 août 1784, date à laquelle un dénommé Destainville « laisse au sieur Malard une pièce de pré contenant entre les fossés qui l'environnent environ 20 fauchées, dite au lieu de la Malgrange ».

Le second acte à prendre en considération est le bail authentique « passé le 28 avril 1789 par le sieur de Choiseul au sieur Didier Couchot, d'une pièce de pré contenant environ 20 fauchées dépendant du chateau de la Malgrange, ladite pièce entourée de fossés que le fermier pourra combler et remplacer par une haie vive ». Ce que l'arrêt ne dit pas –et que l'on peut sans doute déduire des faits énoncés- c'est que ces possessions ont dû être déclarées nationales à ce moment là. Le 3 janvier 1791, Malard dépose une soumission « d'acheter une pièce de terre et pré, voisine de sa maison prés de la Malgrange, ladite pièce contenant 20 jours ». Cette soumission apporte une preuve de la superficie du terrain en question.

Puis, le 3 juin 1791, le directoire de district de Nancy vend au sieur Mariotte « 20 jours de terres situés proche la Malgrange, cultivés par le sieur Couchot », lesquels ont été préalablement estimés le 29 avril 1791. Dix-neuf jours seulement après son acquisition - autrement dit le 22 juin 1791- Mariotte revend à Couchot « une pièce entourée de fossés de la contenance d'environ 20 jours située au canton du Bois des Chênes, prés la Malgrange ».

Un argument -probablement développé par Ney- consiste à prétendre « qu'en 1741, le bois des Chênes pouvait n'avoir que 14 jours, 6 omnées parce que le sieur Lagnon s'était approprié six jours de terrains dépendant de ce bois, lesquels six jours, le sieur Destainville a récupéré à la mort de Stanislas ». Il est alors légitime de se demander qui est ce Lagnon et quelle est la valeur de cette appropriation.

Le 14 septembre 1791, l'arpenteur Antoine a mesuré le terrain vendu au sieur Couchot et a trouvé 18 jours 7 ommées et demies.

Sont également versés au dossier du Conseil de préfecture, les deux avis du directeur des Domaines « des 13 ventôse et 23 floréal an X[1621], portant qu'il n'y a lieu à délibérer sur la demande de Ney ».

[1619] A.D.M.M. 5 K 21.
[1620] A.D.M.M. 5 K 21.
[1621] 13 ventôse an X (4 mars 1802) et 23 floréal an X (13 mai 1802).

Le Conseil de préfecture ne fait pas droit aux prétentions de Ney et décide que pour déterminer la superficie exacte du terrain détenu par Couchot, il faut savoir ce qui a été exactement vendu à Mariotte par le district de Nancy. Or, l'ensemble des documents cités évoquent bien une superficie de vingt jours « qu'ainsi le sieur Mariotte, ou son ayant cause, doit jouir de vingt jours de terrains, si toutefois l'héritage vendu n'a pas des limites certaines comprenant une étendue différente ». C'est donc cette question qui va faire l'objet du second point d'étude du Conseil de préfecture. Or, le Conseil constate que l'ensemble des documents visés -le bail de 1784, le bail authentique de 1789, le procès-verbal d'estimation et celui d'adjudication du 3 juin 1791 et, enfin, le contrat de vente de Mariotte à Couchot du 22 juin 1791- énoncent « que la pièce de terre est entourée de fossés »[1622]. Le Conseil en conclut que « pour déterminer ce qui a été vendu au sieur Mariotte, toute la difficulté se réduit à retrouver l'emplacement des fossés existants en 1791 »[1623].

Or, à ce propos, le Conseil de préfecture de la Meurthe considère « qu'il est constaté par les reconnaissances des lieux, qui ont été effectuées en l'an X, en 1807, par six experts arpenteurs différents, que le terrain acheté par le sieur Mariotte est circonscrit, au levant, au midi et au couchant, par des fossés, murs et palissades qui les séparent distinctement des propriétés voisines et que les limites sont absolument les mêmes que celles qui existaient en 1791, à l'exception d'un mur au couchant dont la direction diffère un peu de celle du fossé qu'il remplace, que cette identité de limites, a été reconnue pour les premiers et les seconds experts et que personne n'allègue, et surtout ne prouve qu'elle n'existe pas ». Il reste donc à « fixer la ligne de séparation qui doit exister au nord entre le terrain de M. le Maréchal Ney et celui du Sieur Couchot ». Là, les experts, aidés par un plan du 16 ventôse an X (7 mars 1802), s'accordent pour reconnaître une identité de limites entre ces deux terrains ce jour-là comme en 1791 et, ainsi donc, rejeter les prétentions de Ney. Cependant, un nouveau calcul de cette superficie permet de l'estimer non pas à vingt mais à dix-huit jours et quelques omnées[1624]. Au surplus, le Conseil de préfecture de la Meurthe conclut que « l'on ne peut prétendre que le terrain du sieur Couchot, doit être réduit à la contenance de l'ancien bois des Chênes, parce

[1622] A.D.M.M. 5 K 21.
[1623] A.D.M.M. 5 K 21.
[1624] « Considérant qu'il résulte du procès verbal de visite des lieux et du plan du 16 ventôse an X que la ligne de démarcation des terrains litigieux du coté de la propriété de M. le maréchal Ney, n'est actuellement qu'une raye de charue convexe relativement au terrain du sieur Couchot, mais que les experts et les anciens présents à la visite, en examinant le terrain, ont remarqué et unanimement reconnu un petit ados qui règne le long de ladite raye séparatrice des deux héritages et se sont convaincus tous d'après leurs connaissances que d'après les renseignements des citoyens présents et notamment du sieur Mainville ancien sourcier de cette terre, que cet ados n'est autre chose que la butte de l'ancien fossé, ce qui paraît d'autant plus vraisemblable, que dans l'alignement de cet ados, il se trouve encore une haye sèche et les restes d'un mur croulé, destinés à clore de ce coté une partie du terrain du sieur Couchot qui est emplanté de vigne, de manière que si l'ados ne représentait pas l'ancien fossé, il faudrait supposer que le terrain du sieur Couchot, fait hache de ce coté, ce qui serait contraire même à la carte produite par M. le maréchal Ney, qu'il est d'autant plus certain que l'ados reconnu est la butte de l'ancien fossé, qu'il se trouvait encore en l'an X à la distance de 14 mètres moins 27 centimètres, une borne qui en 1791, a été indiquée comme étant éloignée du fossé, qui existait alors de 14 mètres 30 centimètres, dans une carte qui donne au terrain du sieur Couchot, la même figure qu'il a aujourd'hui, qu'ainsi tout concourt à prouver que le terrain vendu au sieur Mariotte en 1791, est exactement celui possédé actuellement par le sieur Couchot, son ayant cause, et que ledit terrain au lieu d'avoir 20 jours de contenance, n'en a réellement que 18 trois ommées et demie suivant l'arpentage de 1807 et 18 six ommées suivant celui du 16 ventôse an X ». A.D.M.M. 5K21.

que nulle part il n'est dit qu'on vend l'ancien emplacement du bois des Chênes ». Ceci dit, il reste désormais au Conseil à définir la part de chacune des parties dans le paiement des frais engendrés par ce procés. Considérant alors que « le comblement du fossé, qui séparait le terrain de M. le maréchal Ney, de celui du sieur Couchot a occasionné la difficulté subsistante, que le procès verbal du 24 septembre 1806 laisse dans l'incertitude sur l'auteur de ce comblement, annonçant que les uns en accusent le fermier de la Malgrange et les autres, le sieur Couchot ; que dés lors les frais de la première expertise, dont le but unique était de retrouver la ligne qui devait séparer ces deux propriétés, doivent être supportés également pour chaque propriétaire, mais que la seconde expertise, qui n'a fait que prouver l'exactitude de la première, n'ayant été ordonnée que sur la demande de M. le Maréchal Ney, contre le vœu du sieur Couchot qui, a déclaré s'en tenir à la première et s'opposer à la seconde ; les frais dudit arpentage, doivent rester à la charge de M. le Maréchal Ney ». La majorité des frais se trouve donc à la charge de Ney. Quant au « terrain vendu, le 3 juin 1791 par l'administration du district de Nancy, pour environ 20 jours, tenu à bail par le sieur Couchot et environné alors de fossés », le Conseil de préfecture de la Meurthe déclare qu'il s'agit de « celui renfermé dans les lignes A, B,C, D, E, F, G, du plan du 16 ventôse an X et lavé en vert sur la carte du 26 février 1807 séparé de la propriété de M. le maréchal Ney, par la ligne représentant l'ados reconnu pour être la butte du fossé existant en 1791, indiqué dans le bail du sieur Couchot et dans le contrat de cente du 22 juin 1791 »[1625].

SECTION 2. QUI PROCEDE A LA VENTE[1626]?

Ce sont les administrations de département et de district qui procèdent à la vente des domaines nationaux, que ce soit aux municipalités ou aux particuliers. Par une longue instruction des 12 et 20 août 1790[1627], l'Assemblée nationale a souhaité « diriger [les premiers pas] des corps adminsitratifs ». Ainsi, cette notice retraçe-t-elle les « principales fonctions [des assemblées administratives], et (…) rappelle spécialement les premiers travaux auxquels ils doivent se livrer ». C'est le cinquième chapitre de cet acte qui traite de l'aliénation des domaines nationaux. Les particuliers et les municipalités qui désirent se rendrent acquéreurs doivent déposer leurs offres, encore appelées soumissions, auprès des directoires de départements et de districts. C'est la première de ces deux assemblées qui centralise toutes les demandes puisque l'instruction précitée précise que « le directoire de district doit adresser, tous les quinze jours, à celui de département, l'état de celles qu'il aura reçu dans la

[1625] A.D.M.M. 5K21.

[1626] En matière de vente de biens nationaux, il faut noter le décret du 14 mai « qui determine les formes, les règles et les avantages des ventes à faire, soit aux municipalités qui acquerront directement, soit à celles qui se feront subroger, soit enfin aux particuliers qui acquerront des municipalités » ; l'instruction du 31 mai, qui « a pour but de faciliter aux municipalités et aux corps administratifs l'intelligence du décret du 14 mai et de prévenir, par des détails et des interprétations, les doutes et les obstacles par lesquels son exécution pourrait être arrêtée. Cette instruction embrasse en grande partie le système de l'opération, et laisse peu à ajouter aux reflexions et aux développements qu'elle contient ». Il ne faut pas oublier le décret du 16 juillet, qui fixe au 15 septembre (…) [1790] le délai dans lequel les municipalités doivent faire leurs soumissions, pour jouir des avantages qui leur sont assurés par le décret du 14 mai ». DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 298.

[1627] DUVERGIER, op. cit., Tome 1, pages 281 à 302.

quinzaine »[1628]. Ces derniers doivent conserver l'ensemble de ces demandes dans un registre spécialement affecté à cet usage. D'ailleurs, la forme et la tenue de ce registre des soumissions a fait l'objet d'un décret particulier[1629].

Il faut noter que les municipalités achètent pour revendre car, non seulement elle conservent les loyers et autres revenus des biens tant qu'ils ne sont pas revendus, mais, de plus, elles conservent un seizième du prix de revente.

L'Etat recommande aux directoires de morceller les biens pour vendre de petits lots. Cela doit permettre de multiplier le nombre d'acquéreurs et donc d'adhérents au régime, qui auront à cœur de préserver l'irrévocabilité des ventes nationales[1630].

SECTION 3. LES ACQUEREURS.

> « Depuis la loi du 14 mai 1790 jusqu'à celle du 15 floréal an 10, il a existé trente modes différents de se rendre acquéreur de domaines nationaux, à des conditions différentes établies par trente lois principales, modifiées chacune ou rapportées par plusieurs lois postérieures ou secondaires ».
> Roy, Exposé des motifs de la loi du 12 mars 1820, *S.20, 2, 105*.

§1. Des particuliers ou des municipalités.

Les acquéreurs sont soit des particuliers, soit des municipalités. En effet, ces dernières ont été autorisées à acheter à la condition de revendre aux particuliers. Elles y sont d'ailleurs d'autant plus intéressées qu'il est prévu qu'elles perçoivent une commission d'un seizième sur le prix de vente[1631]. C'est une loi des 14 et 17 mai 1790 qui prévoit tout d'abord la vente de 400 millions de domaines nationaux aux municipalités, ce qui s'avéra vite insuffisant[1632]. Notons cependant que ce texte opère une distinction interessante -mais semble-t-il peu reprise- entre les différents types de biens nationaux. Le texte en distingue quatre classes : « 1ère classe : les biens ruraux consistant en terres labourables, prés, vignes, pâtis, marais salans, et les bois, bâtimens et autres objets attachés aux fermes ou métaieries, et qui servent à leur exploitation ; 2° classe : Les rentes et prestatations en nature de toutes espèce, et les droits casuels auxquels sont sujets les biens grevés de ces rentes ou prestations ; 3° classe. Les rentes et prestations en argent, et les droits casuels dont sont chargés les biens sur lesquels ces

[1628] Instruction des 12-20 août 1790 ; DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 298.
[1629] Décret du 3 juin 1790.
[1630] « On ne peut trop recommander aux directoires de faciliter les petites acquisitions; comme c'est ici une des vues principales de l'opération, c'est aussi vers son accomplissement que les moyens d'execution doivent être surtout dirigés », instruction.
[1631] Paiement du seizième dû aux municipalités sur le prix des ventes, 9 et 27 juin 1791; 28 septembre et 16 octobre 1791, titre 2.
[1632] « Dés février 1791, les 400 millions offerts aux municipalités étant épuisés, une commission du comité d'aliénation classa par ordre d'arrivée les soumissions pour établir les municipalités prioritaires. Devant les réclamations, l'Assemblée nationale envisagea d'augmenter la somme globale prévue. Mais l'empressement des acheteurs démontrait qu'il n'était pas nécessaire de passer par l'intermédiaire des communes et la Constituante n'alla pas plus loin ». CAISSO, op. cit., p. 63.

rentes et prestations sont dues ; la 4° classe sera formée de toutes les autres espèces de biens, à l'exception des bois non compris dans la première classe, sur lesquels il sera statué par une loi particulière »[1633].

Notons à ce sujet les aliénations consenties en faveur des municipalités comprises dans le département de la Meurthe ne semblent pas très nombreuses[1634].

Quant au délai de paiement, nous avons déjà eu l'occasion de voir qu'une certaine somme d'argent devait être versée rapidement sous peine d'annulation de la vente pour la personne alors déclarée « fol enchérisseur ». Mais il faut également envisager la durée des versements. Sous l'empire de la loi du 14 mai 1790, le paiement se fait sur douze années. Puis, le décret du 3 juin porte le terme à dix ans, celui du 6 ventôse an III (24 février 1795) à six ans avant que la loi du 27 prairial an III (15 juin 1795) ne le réduise à seulement six mois.

§2. Un conflit entre deux acquéreurs.

Les documents du Conseil de préfecture de la Meurthe nous relatent le cas d'un bien vendu deux fois par l'administration, à deux acquéreurs différents. La question pendante est donc celle de savoir qui va véritablement en être reconnu propriétaire.

Le 3 thermidor an IV (21 juillet 1796), Jean Baptiste Gabriel demeurant à Dommarie, dans le canton de Vaudémont, achète, dans cette localité, une maison de vigneron avec une grange[1635]. Or, cette maison de vigneron et la grange cotoient une maison de ferme, laquelle a été vendue[1636] par l'administration centrale le 23 thermidor an IV (10 août 1796) à Sébastien Courtel. Ce dernier cède, par la suite, ses droits à Léopold Claude. Or, cette seconde vente…inclut également la grange. Jean Baptiste Gabriel et Léopold Claude se retrouvent donc en conflit quant à la propriété de cette grange. Un arrêté de l'administration centrale du 12 fructidor an VII (29 août 1799) « assure la possession de la même grange à Léopold Claude »[1637]**.** Le premier acheteur, Jean Baptiste Gabriel, saisit donc le Conseil de préfecture de la Meurthe à l'effet de faire reconnaître ses droits sur cette grange.

Ayant constaté que la grange figure bel et bien dans les deux actes d'adjudication et qu'elle a bien été estimée dans les deux lots -la ferme et la maison de vigneron-, le Conseil en déduit qu'elle a été vendue à ces deux personnes. Il va alors employer sa méthode habituelle et chercher le principal dont cette grange est l'accessoire nécessaire. Ce faisant, il lui apparaît alors qu'elle est indispensable à la bonne exploitation de la maison du vigneron et du terrain

---

[1633] Décret des 14 et 17 mai 1790 concernant la vente de 400 millions de domaines nationaux, Titre 1er. Des ventes aux municipalités ; DUVERGIER, op. cit., Tome 1. P. 173-176.

[1634] Bar-le-Duc : 22 sept 1791 (Bd.18, 533).
Villers-le-Sec: 15 déc 1790 = 15 et 23 janvier 1791 (L.3, 308 et 317; Bd.9, 170 et suivants)
Vitry-le-Franç*a*is: 1er déc 1790 = 5 janvier 1791 (L.3, 46; Bd, 9? 7 et suivants).
13 fevrier 1791 (Bd.11, 191) ; 23 mars 1791 (Bd 12, 229 et 234) ; 24 mars 1791 (Bd 12, 241) ; 29 mars 1791 (BD 12 , 353) ; 31 mars 1791 (Bd. 12, 360 et 378) ; 13 avril 1791 (Bd 13, 114) ; 22 juin 1791 (Bd.15, 355) ; 5 sept 1791 (Bd. 18, 64) ; 15 sept 1791 (Bd. 18, 199). Il faut remarquer que Nancy n'est pas cité.
Procés verbaux d'adjudication perdus ou détruits; moyens de les remplacer, 7 thermidor an III.

[1635] Vendue en vertu de la loi du 28 ventôse an IV (18 mars 1796).

[1636] Egalement en vertu de la loi du 28 ventôse an IV (18 mars 1796)

[1637] A.D.M.M. 5 k 3.

de 29 toises concédés avec elle. Cet argument devrait sans doute suffire mais le Conseil de préfecture poursuit et déduit que des deux ventes, c'est la plus ancienne qui doit prévaloir : or, c'est justement celle de la maison de vigneron, faite à Jean Baptiste Gabriel. Un troisième argument fait alors son apparition. C'est celui de la position de la grange qui semble, de par sa situation et sa construction, faire plus corps avec la maison du vigneron : « Considérant en outre que cette grange qui est également distincte et séparée des deux maisons paroit plus particulièrement attachée à celle du vigneron dont la toiture se prolonge sur ladite grange; tandis que le mur de pignon de la maison de ferme est élevé de beaucoup au dessus de ladite toiture ». Fort de ces trois arguments, le Conseil de préfecture de la Meurthe déclare que la grange appartient au pétititonnaire, Jean Baptiste Gabriel, acquéreur de la maison de vigneron. Quant au second acquéreur, désormais évincé de la grange, il lui reste le choix de demander la résolution de la vente[1638] « conformément à l'article 26 de la loi du 3 juin 1793 » ou de conserver ce qui a finalement réellement été vendu. Dans ce dernier cas, l'arrêté ne dit pas s'il aura droit à un remboursement partiel du prix d'acquisition. Il est même d'ailleurs peu probable qu'il puisse, dans l'un comme dans l'autre cas, réclamer des dommages et intérêts à l'administration du fait des inconvénients engendrés par sa méprise. Léopold Claude bénéficie d'un délai de quinze jours pour prendre sa décision.

Par ailleurs, cette décision du 7 thermidor anVIII (26 juillet 1800) nous laisse un peu pantois quant à ses considérants. Quelle aurait été la décision finale du Conseil de préfecture si la vente de la maison de vigneron –à laquelle la grange est nécessaire- avait été réalisée après celle de la ferme ? Quel argument a emporté la conviction du Conseil ? est-ce la comparaison des dates de ventes, sachant que la plus ancienne devait être maintenue à tout prix ? Force est de constater que les visas de cet arrêté ne mentionnent aucun texte de loi : les arguments sont donc ils tous d'opportunité ? Nous ne pouvons le dire.

Il faut noter qu'il existe de nombreuses périodes d'interruption dans les ventes nationales, mais globalement nous distinguons trois grandes périodes de vente. Les ventes nationales furent suspendues du 30 brumaire au 1er prairial an IV (21 novembre 1795- 20 mai 1796) ; du 29 fructidor an VI (15 septembre 1798)[1639] au 1er nivôse an VII (21 décembre 1798).

SECTION 4. UNE PROCEDURE CHANGEANTE.

Il a existé tellement de lois et par conséquent, de modes différents de se rendre acquéreur, que nous ne rentrerons pas dans le détail. La soumission, l'adjudication, la loterie et les enchères sont les procédés utilisés pour vendre les biens nationaux. Ces procédés ne se suivent pas mais s'alternent au gré des dispositions législatives. Ainsi, par exemple, la loi des 14-17 mai 1790 décide que les ventes se feront aux enchères au chef-lieu du district. Le 29 germinal an III (18 avril 1795), la Convention décide que les maisons et bâtiments

[1638] Ce qui paraît conforme à notre droit contemporain, puisqu'il n'a pas acheté ce qu'il pensait : aujourd'hui on arguerait de l'erreur sur la chose mais peut-être faudra-t-il prouver que la grange était un élément essentiel de son consentement.
[1639] Exception pour les usines, maisons et bâtimens,

appartenant à la nation seraient aliénés par voie de loterie, à commencer par les immeubles des émigrés. Le 27 prairial an III (15 juin 1795) la Convention rétablit les enchères. Quant à la loi du 28 ventôse an IV (18 mars 1796), elle supprime l'enchère et ce, jusqu'au 19 prairial an IV (7 juin 1796), la loi du 16 brumaire an V (6 novembre 1796)[1640] la rétablit et modifie les conditions d'estimation et de paiement.

Selon la loi des 26 et 29 août 1792, le commissaire du Roi, administrateur de la caisse de l'extraordinaire, est chargé de la surveillance des opérations de la vente des biens nationaux.

Les paiements se font à la caisse de l'Extraordinaire[1641], caisse qui fut chargée, à partir de septembre 1790, de recevoir le produit des ventes des biens nationaux. C'est Léon Anne Amelot, ancien intendant de Bourgogne, qui la dirigea jusqu'en octobre 1793. Comme chacun sait, les moyens de paiements ont évolué au cours des années, allant des assignats aux mandats territoriaux, en passant par les billets de confiance et les bons deux-tiers. Etant donné la complexité de cette question qui sort du cadre strict de cette étude, nous ne rentrons pas dans le détail des cours de ces « monnaies papier » et de leur plus ou moins bonne réussite. Nous dirons simplement que de 1790 à 1795, les ventes nationales se règlent en assignats. En ventôse an IV, les biens sont payés en mandats territoriaux[1642] et en germinal de la même année, l'assignat disparaît. De brumaire an V à brumaire an VII, les maisons et les usines sont payés en papiers d'Etat. En brumaire an VII, les biens sont exclusivement payés en numéraire. Les lois de floréal an X établissent définitivement le paiement en numéraire de tous les biens nationaux après vente aux enchères. .

Notons, par ailleurs, que les biens qui ne sont pas conservés pour être affectés à un quelconque service public et que l'on ne parvient pas à vendre, ou dont l'aliénation n'est pas envisagée, sont affermés[1643].

SECTION 5. LE BUT DES VENTES NATIONALES.

Si nous avons déjà évoqué la volonté des révolutionnaires de détruire les ordres religieux et la féodalité en tant qu'institutions caractéristiques de l'Ancien Régime, nous avons aussi dit que la nationalisation des biens puis leur vente par petits lots avait pour but de faire de tous ces nouveaux acquéreurs, d'indéfictibles partisans de la cause révolutionnaire et ce, parce que mûs par la peur de perdre leurs nouvelles acquisitions (1).

Il est également admis aujourd'hui par beaucoup d'historiens que sur les 1,2 millions d'acquéreurs de biens nationaux[1644] que compte la France, les paysans n'ont pas été les plus

[1640] Ce sont les articles 8 et 9 de la loi du 16 brumaire an V qui décide que les ventes sont désormais faites sur enchères par les administrations de département, environ quinze jour après l'affichage.
[1641] Décret des 19 et 21 décembre 1789 - janvier 1790 (Lettre patente) concernant la caisse d'escompte, et portant établissement d'une caisse de l'extraordinaire. (L, I, 460; B, I, 228 et 230):
[1642] C'est la loi du 28 ventôse an IV qui introduit les mandats territoriaux.
[1643] C'est l'article 1 du titre II du décret du 28 octobre 1790, qui impose aux assemblées administratives l'obligation d'affermer tous les biens nationaux, même les droits incorporels.
[1644] VILLEPIN (Dominique de), op. cit., p. 84.

nombreux mais les acheteurs sont bien plutôt issus du milieu de la bourgeoisie. Selon d'autres auteurs -comme Alexis de Tocqueville- la division de la propriété foncière a commencé bien avant le début de la Révolution.

Avec ces nouveaux apports au domaine national, l'Etat va devoir s'acquitter de nouvelles dettes. Plutôt que d'un but de ces nationalisations, il s'agit là d'une inévitable conséquence. Ainsi la République va-t-elle devoir utiliser la vente des biens du clergé pour rembourser les dettes de ce dernier. Mais, si les biens du clergé ont été sécularisés, il ne faut pas oublier que d'autres biens ont suivi le même sort et que ce faisant, l'Etat s'est rendu débiteur d'autres sortes de dettes.

§1. Le prix de la loyauté.

Le sentiment qui prévaut généralement est celui que Napoléon est le protecteur naturel des acquéreurs de biens nationaux. Tout d'abord, si la vente de ces biens a servi à remplir les caisses de la Révolution[1645], elle a, par la même occasion, eu pour but d'assurer la fidélité de ces nouveaux propriétaires au nouveau régime. En effet, mûs par la peur du retour des Bourbons et de leur envie d'annuler ces ventes[1646], il ne leur reste que le choix de la fidélité au général corse. « Bonaparte, selon Jean Jacques Chevalier, était l'empereur des possesseurs du sol au titre de la Révolution, des acquéreurs de biens nationaux »[1647]. La même idée se retrouve chez Balzac qui, dans *Les paysans*, déclare qu'« aux yeux du peuple, Napoléon, sans cesse uni au peuple par son million de soldats, est encore le roi sorti des flancs de la Révolution, l'homme qui lui assurait la possession des biens nationaux; son sacre fut trempé dans cette idée »[1648]. La confiscation des biens des ennemis de la Révolution puis leur vente fut même envisagée comme le juste moyen de récompenser les partisans de cette dernière[1649].

§2. Le règlement des dettes de l'Etat nées de la sécularisation de certains biens.

En premier lieu, l'Etat déclare qu'« à compter de la présente année, les dettes du clergé sont réputées nationales; [par conséquent] le tresor public sera chargé d'en acquitter les intérêts et capitaux »[1650]. Cela permet de vendre les biens du clergé désormais réunis au domaine national, « affranchis et libérés de toute hypothèque de la dette légale du clergé dont

[1645] « Les biens vendus ont été confisqués à l'Église et aux émigrés afin de renverser l'ordre ancien et soutenir les finances publiques de la Révolution », BRUN-JANSEM (Françoise), op. cit., p. 83.
[1646] Ce qui est surtout vrai pour les ultras.
[1647] CHEVALIER (Jean Jacques), op. cit., page 181.
[1648] BALZAC (Honoré de), *Les paysans*.
[1649] « La Convention s'efforça d'utiliser les biens de seconde origine pour satisfaire les justes revendications de la petite paysannerie. Ce nouvel apport était d'ailleurs constitué par les propriétés des ennemis de la République: émigrés, déportés et condamnés. La privation de leurs biens était une sanction et les nouveaux acquéreurs y trouvaient la récompense de leur civisme. Ainsi les ventes prirent un caractère politique et social », COIFFARD (Aimé), *La vente des biens nationaux dans le district de Grasse (1790 -1815),* Les ventes nationales sous le regime de l'assignat: 1791-1795.
[1650] Lettres patentes du 16= 22 avril 1790. Décret concernant les dettes du clergé, les assignats et les revenus des domaines nationaux, article 1 ; Duvergier, Tome 1, page 147.

ils étaient ci-devant grévés, et aucune opposition à la vente de ces biens ne pourra être admise de la part desdits créanciers »[1651].

Si donc il est entendu que l'Etat est maintenant débiteur des anciennes dettes du clergé, il faut savoir qui va s'en acquitter. C'est ce que prévoit le décret des 15 août-23 octobre 1790 quand il stipule qu' « à compter des arrérages échus au 1er juillet 1790, les payeurs des rentes de l'hotel de ville acquitteront les rentes dues ci-devant par le clergé, les rentes connues sous le nom d'ancien clergé ». Le décret des 16 et 25 décembre 1790 va plus loin et « règle le mode de remboursement de la dette constituée du ci-devant clergé »[1652] en prévoyant des ordres de remboursement et, également, en prévoyant la possibilité pour ces créanciers, de se rembourser en domaines nationaux.

Ce ne sont cependant pas les seules dettes dont il va devoir se charger puisque ce même décret prévoit également le règlement des « charges assignées sur les fermes générales », ou encore des « rentes dues par les ci-devant pays d'états pour le compte du roi ».

Les propriétaires d'offices ou de dîmes inféodées vont également être remboursés -mais en assignats- sur le produit de la vente des biens nationaux[1653].

Cependant, certaines autres dettes se trouvent éteintes et elles ne seront donc pas soldées[1654].

[1651] Loi des 16-22 avril 1790, article 2 ; Duvergier, Tome 1, page 147.

[1652] 16 = 25 décembre 1790, Décret qui règle le mode de remboursement de la dette constituée du ci-devant clergé : « L'Assemblée nationale décrète ce qui suit:
La dette constituée du ci-devant clergé demeure, en vertu des précédents décrets, amortie pour ce qui appartenait à des corps et communautés écclésiastiques. Quant au reste de la dette constituée, elle sera remboursée dans l'ordre suivant: il sera fait annuellement, par la caisse de l'extraordinaire, à commencer de 1791, un fonds de 10 millions, lequel sera employé la première année au remboursement des contrats de rentes constituées au denier vingt, en 1780 et 1782, par le ci-devant clergé, et d'une partie de l'emprunt à 4 ½ % , de 1785.
Le fonds de la seconde année sera employé à rembourser le reste de l'emprunt de 1785, et partie de l'emprunt au denier 25 de l'année 1755. Le fonds de la troisième année sera employé au remboursement du reste de l'emprunt de 1755, et, de suite, tant dans ladite année que dans les années suivantes, à rembourser les emprunts de 1765, 1766, 1775 et de 1781, selon l'ordre de leur constitution. Quant au reste des emprunts au denier 50, antérieurs à l'année 1755, il sera partagé en deux classes. Ceux des propriétaires qui justifieront de leur possession ou de celles de leurs auteurs, depuis l'origine, seront remboursés à la dernière époque, sur le pied du capital fourni par eux ou par leurs auteurs.
Ceux qui posséderont par acquisition, seront libres d'accepter leur remboursement au denier 25; et faute de cette acceptation, ils demeureront au rang des créanciers de la dette constituée de l'Etat, se reservant l'Assemblée Nationale de rapprocher les époques de paiement ci-dessus, suivant les circonstances et l'accélération des ventes.
Les particuliers propriétaires de contrats de rentes sur le ci-devant clergé, pourront sans distinction, donner leurs contrats en paiement des domaines nationaux; mais ils ne seront reçus à la caisse de l'extraordinaire que sur le pied du denier 20 de leurs intérêts, après avoir reçu le *visa* des commissaires préposés à la liquidation générale » ; DUVERGIER, op. cit., Tome 2, page 111.

[1653] 7 (6 et) = 16 nov 1790.

[1654] « Art 12. Les rentes dues à des archevêchés, évêques, abbayes, chapitres, communautés religieuses, cures et bénéfices, autres que celles qui seront affectées à des fondations, ou qui appartiennent à des communautés religieuses, soit sur le clergé, soit sur les pays d'états, pour le compte du Roi, soit sur la caisse publique, seront éteintes à compter du 1er janvier 1790, et rejetée de tous les paiemens ». 15 août (14 et) = 1er septembre et 23 octobre 1790. Décret relatif au paiement des arrérages de la dette publique, des rentes connues sous le nom d'ancien clergé, et des charges assignées sur les fermes générales ; Duvergier, Tome 1, pages 307 à 309.

§ 3. L'indemnité de la dime inféodée.

Le Décret de la Constituante du 28 octobre-5 novembre 1790 traite, dans son titre V, de l'indemnité de la dîme inféodée. Pour toute question de cette sorte, c'est au directoire de district qu'il faut s'adresser. Cependant, si celui-ci reçoit les demandes d'indemnités, ce n'est pas à lui qu'appartient la décision mais au directoire de département, lequel, -il est vrai- s'aide, dans cette tâche, de l'avis de cette première assemblée administrative. Encore faut-il préciser que l'avis ainsi émis semble bien être purement consultatif, la liberté de décision restant au directoire de département puisque la loi ne parle pas d'avis conforme[1655].

Les directoires de district établissent -sous contrôle, semble-t-il des directoires de département- « un état des indemnités qui seront accordées, et des créanciers qui seront reconnus légitimes, en exécution du présent décret, lequel état les directoires de département enverront sans délai au Corps Législatif »[1656]. Il faut, à ce sujet, noter que le Conseil d'Etat a été amené à donner son avis et a décidé que l'arrêté d'un directoire de département qui accorde une indemnité pour suppression de dîme n'est pas un acte définitif mais uniquement préparatoire. Cet acte, pour être executé, necessite donc encore l'approbation du Corps Législatif. Par conséquent, le Conseil d'Etat a estimé qu'un Conseil de préfecture est incompétent pour statuer sur un tel acte[1657].

§ 4. L'affectation des revenus de biens nationaux aux hospices.

L'arrêté du 7 messidor an IX (26 juin 1801)[1658] alloue certaines rentes et domaines nationaux aux commissions administratives des hôpitaux ou aux hospices. Ainsi, l'article 2 dipose-t-il que peuvent être « réputées rentes affectées aux hospices, les rentes et prestations dues par les détenteurs de biens nationaux, à titre de bail emphytéotique, ou qui dépendaient des anciens domaines engagés, ou faisaient partie des anciens apanages et des biens soumis à la confiscation, sous quelque dénomination qu'elles soient connues ». D'autres types de rentes sont encore destinées à soulager les pauvres et les malades. C'est là une des conséquences de la nationalisation de ces biens.

[1655] « Article 20. Les fermiers et autres personnes qui, à raison des dîmes écclésiastiques et inféodées, ou pour d'autres biens nationaux, auront quelques demandes en indemnité à former, les adresseront au directoire du district de leur domicile sur l'avis duquel elles seront réglées par celui du département » ; Duvergier, op. cit., Tome 1, page 427 à 441. « La dîme inféodée est [une dîme] tenue en fief par un laic à qui elle a été cédée ou qui l'a usurpée », CABOURDIN (Guy), VIARD (Georges), *Lexique historique de la France d'Ancien Régime,* op. cit., p. 109.

[1656] Décret du 28 octobre-5 novembre 1790, article 25 ; DUVERGIER, op. cit., TOME 1, pages 427 à 441.

[1657] 16 août 1820, Avis du Conseil d'Etat; J.C. t.5, 435.

[1658] DUVERGIER, op. cit., Tome 12, p. 439, 440, 441.

§ 5. La Direction générale de liquidation.

Le décret des 16 et 22 décembre 1790[1659] établit une Direction générale de liquidation. Son travail consiste d'abord à établir la liste des diverses dépenses dont l'Etat doit désormais s'acquitter. Ainsi en va-t-il, par exemple, de « l'arriéré de chaque département (…) [des] finances des offices de judicature (…) [des] finances à rembourser aux engagistes qui seraient évincés des biens nationaux dont ils jouissent;(…) [de] la valeur des dîmes inféodées, aujourd'hui supprimées; (...) [de] la liquidation des droits ci-devant féodaux et fonciers, et autres charges qui se trouveront être dues sur les biens nationaux ». Or, cette direction générale travaillera sous le contrôle d'un certain nombre de comités de l'Assemblée nationale, lesquels comités se chargeront chacun d'une catégorie particulière de ces dettes. Ainsi, l'article 5 de ce décret prévoit-il que « le comité de liquidation surveillera les travaux relatifs à la liquidation de l'arriéré des départements (autres que celui de la marine) des dîmes inféodées, des indemnités prétendues contre l'Etat ». Le comité des finances, quant à lui, surveillera « la liquidation des fonds d'avance, cautionnements et offices de finance » ; « le comité des domaines [se chargera de] la liquidation des finances à rembourser aux engagistes[1660] qui seront évincés des biens nationaux dont ils jouissent ». Quant au comité ecclésiastique, sa mission se portera sur « la dette des ci-devant écclésiastiques séculiers et réguliers ». Un autre comité mérite d'être mentionné. Il s'agit du comité d'aliénation, qui s'occupe de « la liquidation des droits ci-devant féodaux, fonciers, et autres charges existant sur les biens nationaux ».

SECTION 6. LE PRINCIPE D'INVIOLABILITE DES VENTES NATIONALES : UN ENGAGEMENT COMMUN A TOUS LES REGIMES POLITIQUES SUCCESSIFS.

§ 1) La permanence du principe d'inviolabilité des ventes[1661].

Les différents gouvernements qui se sont succédé ont eu à cœur de rassurer la population et plus particulièrement, les acquéreurs de biens nationaux.

Ainsi, la Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795), dans ses articles 373 et 374[1662] affirme-t-elle que les biens des émigrés sont irrévocablement acquis à la République. Ces principes se retrouvent encore en l'an VIII.

[1659] L.2. 999; B.9, 181.

[1660] « Le roi peut être contraint d'emprunter et de laisser, à titre de sûreté, une partie du domaine. Par l'engagement, le roi laisse la jouissance d'un lieu domanial à une personne, l'engagiste, qui, en échange, lui remet une certaine somme. Il faut, depuis l'ordonnance de Moulins (1566), des lettres patentes enregistrées au parlement. Mais l'aliénation n'est jamais définitive, car le roi possède la faculté perpétuelle de rachat. Les engagistes ont, depuis 1696, le droit de nommer à des offices de justice sur le territoire du bien-fonds engagé ». CABOURDIN (Guy), VIARD (Georges), *Lexique historique de la France d'Ancien Régime,* Armand Colin, 333 pages, p. 126.

[1661] Il s'agit sûrement là de la manifestation de la volonté d'éviter une guerre civile. C'est l'argument de la sécurité politique et civile qui l'emporte.

La loi du 11 messidor an IV affirme que les reventes de biens nationaux dont les acquéreurs primitifs ont émigré ne peuvent être infirmées pour défaut de formalité de la folle enchère.

Quant à la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799), elle réitère dans son article 94, le principe de l'inviolabilité des ventes nationales légalement contractées. Ainsi, si la vente est légale, le cessionnaire ne peut être dépossédé : « la Nation française déclare qu'après une vente légalement consommée de biens nationaux, quelle qu'en soit l'origine, l'acquéreur légitime ne peut en être dépossédé, sauf aux tiers réclamants à être, s'il y a lieu, indemnisés par le Trésor public ».

A ce propos et après avoir étudié la jurisprudence, Duvergier note que ce principe est si profondement ancré dans notre législation que si, par erreur, une vente nationale porte sur un bien qui aurait dû rester la propriété privée de son détenteur, ce bien ne peut lui être restitué. Seule une indemnité viendra le consoler de cette perte[1663].

Par l'article 53 du senatus-Consulte organique du 28 floréal an XII (18 mai 1804), l'empereur « jure de maintenir (..) l'irrévocabilité des ventes de biens nationaux ». Il réitère cette promesse lors de son sacre comme empereur le 2 décembre 1804.

Les ventes de domaines nationaux sont à nouveau irrévocablement maintenues, de par les dispositions du 6 avril 1814, -article 24- ou encore de par celle du 5 déc 1814, article premier.

Invariablement et malgré la différence de nature des régimes qui se succèdent à la tête de la France, les ventes de biens nationaux sont protégées. Ainsi, même le retour des Bourbons ne porte pas atteinte à ce principe, ce qui déplait certainement à la frange la plus « ultra » des émigrés qui auraient espéré récupérer leurs anciennes propriétés. La Restauration confirme donc les ventes de biens nationaux par la déclaration de St Ouen du 2 mai 1814, par la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814 dans son art 9[1664], texte repris mot pour mot dans l'articla 8 de la Charte de 1830[1665].

[1662] Article 373 : La Nation française déclare qu'en aucun cas elle ne souffrira le retour des Français qui, ayant abandonné leur patrie depuis le 15 juillet 1789, ne sont pas compris dans les exceptions portées aux lois rendues contre les émigrés ; et elle interdit au Corps législatif de créer de nouvelles exceptions sur ce point. Les biens des émigrés sont irrévocablement acquis au profit de la République.
Article 374 : La Nation française proclamepareillement, comme garantie de la foi publique, qu'après une adjudication légalement consommée de biens nationaux, quelqu'en soit l'origine, l'acquéreur légitime ne peut en être dépossédé, sauf aux tiers réclamants à être, s'il y a lieu, indemnisés par le Trésor national.

[1663] 17 mars 1815; J.C. 2, 331. La survenance de la Charte constitutionnelle a paru à la Cour de Cassation un motif suffisant pour décider que le propriétaire pouvait revendiquer ; Arrêt du 26 décembre 1825; Sirey, 26, I, 270; Dalloz. 26, I, 86.

[1664] Charte constitutionnelle du 4 juin 1814, art 9: « Toutes les propriétés sont inviolables, sans aucune exception de celles que l'on appelle nationales, la loi ne mettant aucune différence entre elles ». DUVERGER (Maurice), Constitutions et documents politiques, P.U.F., 1989, 1024 pages, p. 131.

[1665] Charte constitutionnelle du 14 août 1830, article 8 ; DUVERGER (Maurice), Constitutions et documents politiques, P.U.F., 1989, 1024 pages, p. 141.
Louis-Philippe s'est lui-même montré farouchement convaincu qu'il ne fallait pas remettre en cause les ventes de biens nationaux et s'en était ouvert à ses cousins : «Le comte d'Artois avait demandé à son cousin (Louis-Philippe) son avis sur l'attitude qu'il conviendrait d'adopter à l'égard des acquéreurs de biens nationaux : le duc d'Orléans avait développé qu'il fallait les rassurer, les amadouer, et non les effaroucher par des menaces de restitution forcée. Grande fut la surprise de Louis-Philippe de trouver un interlocuteur attentif à ses propos, sensible à ses arguments, convaincu par ses discours », ANTONETTI (Guy), LOUIS-PHILIPPE p.314. Il faut cependant préciser que le duc d'Orléans avait, pour sa part, récupéré une partie de sa fortune, ce qui fait dire à Antonetti que « ses intérêts de fortune ne risquaient pas d'être lésés par les convictions politiques qu'il affichait » ; ANTONETTI (Guy), LOUIS-PHILIPPE, op. cit., p.451.

L'indemnité octroyée par la loi dite du milliard ne remet pas en cause le respect de ce principe[1666], au contraire, elle le confirme.

C'est ensuite au tour de l'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire, -encore appelé Benjamine par référence à son auteur, Benjamin Constant- de prévoir la protection des biens nationaux[1667].

§ 2) L'irrévocabilité des ventes nationales dans le département de la Meurthe.

Le 16 prairial an VIII[1668], le Conseil de préfecture de la Meurthe est saisi d'une demande formulée par la commune de Lesménils. Cette commune souhaite être réintégrée dans la jouissance d'un jardin et de trois jours de terres. Or, ces terrains, considérés comme biens nationaux ont été vendus le 12 vendémiaire an V par l'administration centrale à Charles Joseph Chapleaud demeurant à Pont à Mousson en éxécution de la loi du 28 ventôse an IV.

Pour faire valoir ses prétentions, la commune de Lesménils invoque un arrêté de l'administration centrale du 27 prairial an VI qui la reconnaît propriétaire de ces terres.

La question soulevée est donc celle de savoir si une vente faite par une administration comme nationale doit être maintenue alors qu'il semblerait que le bien appartienne en propre à une commune et que, par conséquent, il n'aurait pas dû faire l'objet d'une vente nationale.

La réponse du Conseil de préfecture de la Meurthe tient en deux propositions.

Premièrement, la commune de Lesmenils ne peut espérer être réintégrée dans la propriété et la jouissance de ces terres, et ce, quand bien même elle en serait bien propriétaire et qu'il n'y avait donc pas matière à une vente nationale. La raison en est simple : les ventes nationales sont irrévocables, même si elles ont été commises par erreur. Le Conseil en avise d'ailleurs très clairement la commune, dès son premier considérant : « l'article 94 de la Constitution veut qu'après une vente légalement consommée de biens nationaux qu'elle qu'en soit l'origine, l'acquéreur légitime ne puisse en être dépossédé ». La précision « qu'elle qu'en soit l'origine » est éloquente et semble bien signifier que même si les biens n'auraient pas dû être déclarés nationaux, la vente est irrévocable.

Il reste donc un recours possible pour la commune, et cela fait l'objet de la deuxième partie de l'arrêté du Conseil de préfecture.

Ainsi, dépossédée semble-t-il à tort, il reste à la commune qui en apporte la preuve, la possibilité de se faire dédommager en monnaie sonnante et trébuchante par le Trésor public.

Or, sur ce point, le Conseil de préfecture ne peut statuer. La commune doit d'abord établir sa propriété. Pour cela il lui faut saisir les tribunaux judiciaires, ce qu'elle aurait dû faire depuis longtemps : « Considérant qu'à la vérité, la commune s'est pourvu en vendémiaire an

[1666] Loi du 27 avril 1825, art 24 : «L'article 1er de la loi du 5 décembre 1814 continuera de sortir son plein et entier effet : en conséquence, aucune des dispositions de la présente loi ne pourra préjudicier, en aucun cas, aux droits acquis avant la publication de la Charte constitutionnelle et maintenus par ledit article, soit à l'Etat, soit à des tiers, ni donner lieu à aucun recours contre eux ». DUVERGIER, op. cit., Tome 25, p. 102.

[1667] Article 63 : « Toutes les propriétés possédées ou acquises en vertu des lois et toutes les créances sur l'Etat, sont inviolables » ; Article 67 : « Le peuple français déclare que dans la délégation qu'il a faite et qu'il fait de ses pouvoirs, il n'a pas entendu et n'entend pas donner (…) le droit de rétablir soit l'ancienne noblesse féodale, soit les droits féodaux et seigneuriaux, soit les dîmes ». DUVERGER (Maurice), *Constitutions et documents politiques*, P.U.F., 1989, 1024 pages, p. 140.

[1668] A.D.M.M.5 K 3.

IV et, par conséquent, antérieurement à la vente pour être réintégrée dans la jouissance des biens qu'elle réclame actuellement, mais qu'elle a toujours à s'imputer de n'avoir pas fait toutes ses diligences pour accélérer la décision de la question de propriété, attendu qu'elle pouvait se pourvoir directement devant les tribunaux conformément à l'article 15 du titre 3 de la loi du 5 novembre 1790[1669], à défaut pour l'administration du département d'avoir statué dans le mois sur sa pétition ». Il faut en effet noter que cet article donnait la possibilité à la commune, après un mois de silence des directoires, de saisir le juge judiciaire, ce que, à ce jour, elle n'a toujours pas fait. En conséquence, le Conseil de préfecture de Nancy la renvoie à se pourvoir devant les tribunaux judiciaires puis, si ceux-ci confirment son droit de propriété, elle pourra alors demander une indemnité au Trésor public. Pour l'heure, « le Conseil de préfecture arrête qu'il n'y a pas lieu à délibérer »[1670].

Le Conseil de préfecture confirme donc la vente à M. Chapleaud et déboute la commune.

Nous pouvons faire, sur cet arrêté, deux remarques.

La première est que le principe d'inviolabilité des ventes fait prévaloir la sécurité juridique sur la vérité juridique.

La seconde c'est que le Conseil de préfecture, en ne prenant pas parti pour la commune contre le particulier, s'est montré tout aussi capable que l'aurait été un juge judiciaire de défendre la propriété privée contre l'intérêt public.

Si l'inviolabilité des ventes nationales est alors un principe immuable, il ne faut pas oublier que si les conditions de la vente ont été mal respectées, celle-ci encourt l'annulation. La déchéance, la rescision[1671] et la résiliation d'adjudication peuvent également porter atteinte aux nouveaux droits du cessionnaire.

§ 3) L'annulation des ventes non décidées par décret de l'Assemblée nationale.

Pour être valables, les ventes de biens nationaux doivent avoir été approuvées par l'Assemblée nationale, c'est à dire décidées par décret. Si tel n'a pas été le cas, la vente est nulle et le détenteur en jouit illégalement. C'est le sens du décret du 14 octobre 1790.

§ 4) La déchéance.

[1669] Loi du 5 novembre 1790, titre III, article 15 : « Il ne pourra (…) être exercé aucune [action] contre ledit procureur-général-syndic, en sa qualité, par qui que ce soit, sans qu'au préalable, on ne se soit pourvu par simple mémoire, d'abord au directoire du district pour donner son avis, ensuite au directoire du département pour donner une décision, aussi à peine de nullité. Les directoires de district et de département statueront sur le mémoire dans le mois, à compter du jour qu'il aura été remis, avec les pièces justificatives, au secrétariat du district, dont le secrétaire donnera son récépissé, et dont il fera mention dans le registre qu'il tiendra à cet effet. La remise et l'enregistrement du mémoire interromperont la prescription; et dans le cas où les corps administratifs n'auraient pas statué à l'expiration du délai ci-dessus, il sera permis de se pourvoir devant les tribunaux ».

[1670] A.D.M.M. 5 K 3.

[1671] La rescision pour cause de lésion n'a jamais lieu, 2 prairial an VII, art 3.

La déchéance peut être encourue pour différentes raisons[1672]. Ainsi, par exemple, pour défaut de paiement à terme[1673], pour défaut de paiement du deuxième quart du prix dans les dix jours de la soumission[1674], pour défaut de paiement du troisième quart[1675], faute de paiement aux termes fixés[1676], faute de paiement[1677], en cas de non paiement des obligations à leur échéance[1678]. Parfois, l'acquéreur peut bénéficier d'un sursis pour s'acquitter de ses obligations financières[1679] ou même être relevé de la déchéance[1680]. Le bien de l'acquéreur déchu peut alors être revendu[1681].

Ainsi, des acquéreurs de biens nationaux qui n'ont pas fait savoir s'ils entendent profiter du bénefice de la loi et ne se sont donc pas conformés aux dispositions des articles 10 et 11 de la loi du 11 frimaire an VIII (2 décembre 1799), encourent -par l'effet de cette dernière loi-, « la déchéance et à la dépossession »[1682]. C'est le cas de Nicolas Denis, de Juvoncourt, « sous acquéreur de la partie d'un Domaine national situé audit lieu, dont une portion du prix a été voté en assignats, valeur nominale depuis la publication de la loi du 28 ventôse an IV et dont la dépossession a été poursuivie en exécution de la loi du 11 frimaire an VIII »[1683]. Or, ce pétitionnaire saisit le Conseil de préfecture de la Meurthe car il souhaite « être maintenu dans la propriété de ce domaine et dispensé de verser à la caisse nationale le *canon* du bail qui lui a été passé de ce bien depuis qu'il en a été dépossédé »[1684]. Or, le Conseil de préfecture ne va pas délibérer sur cette question car le 1er nivôse an IX (22 décembre 1800), « le conseiller d'Etat ayant le département des Domaines nationaux les a prévenus que l'intention du gouvernement était qu'il fût sursis à toutes poursuites à l'égard de tous les acquéreurs qui, fautes de s'être conformés aux articles 10 et 11 de la loi du 11 frimaire an VIII, se trouveraient exposés à la déchéance et à la dépossession, en attendant que le Conseil d'Etat ait prononcé sur la question de savoir si des acquéreurs de biens nationaux par adjudication antérieure à la loi du 28 ventôse an IV[1685] sont valablement libérés par les payements qu'ils

[1672] Cas où la déchéance est prononcée: 17 brumaire an VII, art. 5 (7 novembre 1798). Loterie ; billets gagnants, déchéance : 27 vendémiaire an IV (19 octobre 1795). Les acquéreurs qui n'ont pas rempli leurs engagements sont déchus, 16 floréal an VII (5 mai 1799). Acquéreurs de biens nationaux qui ont encouru la déchéance 4 thermidor an VI (22 juillet 1798). Les acquéreurs doivent déclarer s'ils entendent profiter du bénéfice de la loi ; faute de cette déclaration, ils sont déchus de plein droit, 11 frimaire an VIII, art. 10 (2 décembre 1799).
[1673] 6 floréal an IV, § 4 (25 avril 1798).
[1674] 22 prairial an IV (10 juin 1796).
[1675] 19 messidor an 4 (7 juillet 1796)
[1676] 13 thermidor an IV (31 juillet 1796). Déchéance définitive des acquéreurs qui n'ont pas acquitté les termes échus, 30 ventôse an IX, art. 7. (21 mars 1801)
[1677] 16 brumaire an V, art 16 (6 novembre 1796).
[1678] 16 pluviôse an V (4 février 1797).
[1679] Prorogation des termes de paiement, 1er frimaire an V (21 novembre 1796).
[1680] Les acquéreurs déchus faute de paiement à terme, et les soumissionnaires dont la vente a été suspendue, sont relevés de la déchéance, 17 ventôse an V (7 mars 1797). Les acquéreurs sont relevés de la déchéance qu'ils ont pu encourir, à la charge d'effectuer la totalité des paiements en numéraire, 18 pluviôse an VIII (7 février 1800).
[1681] Reventes en cas de non-paiement 9 germinal an V, art. 10 (29 mars 1797)
[1682] A.D.M.M. 5 K 9.
[1683] A.D.M.M. 5 K 9.
[1684] A.D.M.M. 5 K 9.
[1685] La loi du 28 ventôse an IV remplaçait les assignats par un nouveau papier-monnaie: les mandats territoriaux. L'échange devait se faire dans les trois mois à 30 l. contre un mandat. (pour de plus amples détails, voir CAISSO, op. cit., p.85). Les assignats inférieurs à 50 sous s'échangeaient contre la monnaie de cuivre exclusivement acceptés en paiement des biens nationaux. Les mandats « emporteront avec eux, hypothèque, privilège et délégation spéciale sur tous les domaines nationaux…de manière que tout porteur de ces mandats

ont fait en assignats, valeur nominale, postérieurement à cette époque »[1686]. Autrement dit, Nicolas Denis s'est porté acquéreur de biens à Juvonvourt, biens dont il devait régler le prix en assignats. Puis, la loi du 28 ventôse an IV (18 mars 1796) est adoptée et elle remplace les assignats par des mandats territoriaux. Denis ne commence à payer sa dette qu'après l'adoption de cette loi et paye -semble-t-il- en assignats et non en mandats territoriaux. Son payement est-il recevable ou doit-il être déchu ?

§ 5) La résiliation d'adjudication.

Georges Thiriet habite Rozelieure[1687]. Le 6 messidor an II (24 juin 1794), il achète une ferme et 10 ommées 6 toises de prés, provenant d'une vente nationale. Or, suite à une erreur dans l'évaluation des lots, la vente faite au profit de Thiriet ne comprend pas de terrains. Celui-ci demande donc une compensation en nature, à savoir d'être déclaré propriétaire de deux pièces de prés sur la bande de Saint Boing de la consistance de 11 ommées et demi et 5 verges faisant une dépendance de la ferme provenant de l'émigré Dombrot.

Le premier considérant du Conseil de préfecture de la Meurthe ne nous apprend rien puisqu'il rappelle que ces terres de l'émigré Dombrot ne font pas partie de l'adjudication initiale consentie à Thiriet. Celui-ci ne l'a d'ailleurs jamais nié, ce qui rend ce considérant et le suivant quelque peu mal-venus. En effet, comme lorsque le Conseil de préfecture statue pour savoir si un bien ou une pièce de terre appartient à un adjudicataire, le Conseil poursuit son raisonnement en expliquant que les terres réclamées par Thiriet à titre de compensation n'ont, non seulement pas été comprises dans l'adjudication, mais ne forment pas une dépendance nécessaire de la ferme qu'il a ainsi acquise : « Considérant d'ailleurs qu'il n'est pas justifié que ces mêmes prés formaient une dépendance du corps de ferme vendu au pétitionnaire »[1688].

Sur ces simples constatations, le Conseil de préfecture conclut à l'impossibilité d'indemniser le pétitionnaire et donc d'accéder à sa demande. Ce raisonnement est pour le moins curieux puisqu'il semble peu adapté à la demande de Thiriet. Celui-ci demandait une compensation par un bien équivalent pour pouvoir exploiter sa ferme. Le Conseil lui répond que ces terres ne lui ont pas été adjugées et ne forment pas une dépendance de sa ferme : cela ne l'aurait sans doute pas empêché de les mettre à profit. L'argumentation du Conseil semble donc peu convaincante et, en tout cas, autant dépourvue de base légale que la demande du pétitionnaire. En effet, aucun des deux ne cite, à l'appui de ses revendications, un texte normatif autorisant la compensation ou la réfutant. Le Conseil de préfecture semble avoir manqué de clarté et peut-être son refus cache-t-il simplement son inaptitude à attribuer des parcelles de terre de son propre chef, fût-ce en compensation. L'administration est sans doute seule apte à consentir à cette opération et si elle ne l'a pas fait, c'est qu'elle n'a pas su se montrer arrangeante. En effet, la conclusion du Conseil de préfecture de Nancy n'est pas très

---

pourra se présenter à l'administration du département de la situation du domaine national qu'il voudra acquérir..et le contrat de vente lui en sera passé…à la condition d'en payer le prix en mandats ».

[1686] A.D.M.M. 5 K 9.

[1687] A.D.M.M. 5 K 3.

[1688] A.D.M.M. 5 K 3.

heureuse pour Thiriet qui, soit conserve son contrat tel quel –ce qui semble profondément injuste car il a payé le prix de prés qu'il n'a pas obtenus- soit demande la résiliation de la vente. Dans ce dernier cas, cet arrêté du 29 fructidor an VIII (16 septembre 1800) ne nous dit pas s'il peut demander une simple résiliation partielle : « Considérant (…) qu'au cas particulier la demande en indemnité ne peut être accueillie, mais que le pétitionnaire peut demander la résiliation de la vente, conformément à l'article 26 de la loi du 3 juin 1793 portant qu'il y a lieu à résiliation lorsqu'on aura compris dans une vente un bien ou portion de biens non susceptibles d'être vendu »[1689].

Il est intéressant de noter que cet arrêté ne mentionne pas la loi du 7 pluviôse an II (26 janvier 1794) qui traite de la résiliation d'adjudication de biens nationaux, mais se contente de citer l'article 26 de la loi du 3 juin 1793.

§ 6) Les demandes en répétition.

Lorsque l'adjudicataire ne s'acquitte pas de ses obligations financières, il encourt diverses mesures portant atteinte à son droit de propiété : déchéance, accusation de fol enchérisseur… Or, il arrive parfois que tandis que l'administration l'accuse de ne pas s'être acquitté de ses obligations financières, il estime pour sa part s'en être correctement déchargé. Que se passe-t-il donc lorsque le cesionnaire verse l'argent attendu dans d'autres mains que celles désignées par l'administration venderesse ?

Un vigneron, Jean Blaise, est redevable d'une rente de 1500 francs Barrois à la communauté des prêtres de St Sébastien. Cette communauté a été dissoute et ses biens sécularisés. La créance de cette communauté religieuse est donc devenue celle de l'Etat. Par conséquent, l'administration des domaines en réclame le paiement à Blaise qui, pour sa part, affirme s'être libéré « du capital le 1er Brumaire an IV (23 octobre 1795) entre les mains du receveur de Custines »[1690]. Or, malgré cela, le receveur des Domaines au bureau de Nancy décerne une contrainte contre lui. Blaise adresse donc une pétition au Conseil de préfecture de la Meurthe pour être déchargé de cette contrainte.

La réponse du Conseil du 7 fructidor an VIII (25 août 1800) s'articule en deux « branches ».

Dans un premier temps, le Conseil de préfecture estime que le remboursement a été versé dans les mains du mauvais receveur et, par conséquent, n'est pas valable : « Le Conseil de préfecture du département de la Meurthe considérant que ce n'était pas entre les mains du receveur des Domaines au bureau de Custines que devoit s'opérer le remboursement de la rente dont il s'agit mais entre celles du receveur des Domaines au bureau de Nancy conformément à l'article 12 du titre 3 de la loi du 29 décembre 1790, qui veut que l'offre du remboursement soit fait au domicile du créancier. Considérant que la liquidation du rachat de

[1689] A.D.M.M. 5 K 3.
[1690] A.D.M.M. 5 K 3.

ladite rente n'a pas été vérifiée ni approuvée par les corps administratifs ainsi que le prescrivoit l'article 3 de la loi du 9 mars 1791 »[1691].

Si donc le remboursement de Blaise n'est pas pris en compte, pour autant, le Conseil ne lui demande pas de verser à nouveau cette somme car il arrête que ce paiement ne devait même pas intervenir, et ce, en raison de « l'article 2 de la loi du 25 messidor an III [qui] porte que les remboursements de toutes les rentes crées avant le 1er janvier 1792, quelles que soient leur nature et la cause dont elles procèdent sont provisoirement suspendues »[1692]. Et le Conseil d'en conclure que ce versement est « nul et de nul effet »[1693]. La situation, sans être catastrophique pour Blaise -puisque, pour l'heure, on ne lui demande pas de payer à nouveau- le laisse cependant dans l'expectative d'une issue incertaine. Si, en effet, la suspension provisoire laisse ensuite place à un versement effectif, il semble que Blaise devra réitérer son paiement, le premier n'étant pas jugé valide !

Ne connaissant pas nous-même le dénouement de cette affaire, nous restons également dans l'expectative. Il serait interessant de savoir si fort de cet arrêté, Blaise a pensé à demander au receveur de Custines, la répétition de la somme qu'il lui a indûment versée ?

Toujours fidèle à ses principes, le Conseil de préfecture de la Meurthe décide à nouveau dans un arrêté du 29 floréal an VIII que la commune de Dannelbourg, qui s'est libérée en l'an IV de sa dette dans de mauvaises mains n'est pas libérée pour autant et en reste débitrice. En effet, cette commune qui devait s'acquitter d'une redevance en nature, l'a versée entre les mains de l'étapier de la commune de Phalsbourg et non dans les magasins de la République comme elle aurait dû le faire. Le Conseil de préfecture rappelle le principe posé par « la loi du 16 brumaire an II [selon laquelle] les redevances ou les fermages en nature dûs à la République devoient être versés dans les magasins militaires immédiatement par les débiteurs mêmes et non dans les mains des étapiers qui n'avoient aucune qualité pour recevoir, que par conséquent la commune de Dannelbourg est toujours restée débitrice de la République »[1694]. Le Conseil estime donc que la commune est toujours débitrice et donc « arrête qu'il n'échet à délibérer »[1695].

Plus heureuse est l'issue de la pétition de François Brégeard, cultivateur à Reillon[1696]. Celui-ci a, en effet, acheté des prés provenant de la fabrique de Reillon en l'an II. En conséquence, il doit verser 40 quintaux 50 livres de foin dans les magasins de la République. Or, le receveur des Domaines de Blamont lui demande de verser 38 quintaux 40 livres de foin, alors que le pétitionnaire en a même déjà versé plus, ce qu'il prouve par des titres : « Le Conseil de préfecture du département de la Meurthe considérant qu'il est prouvé par les certificats joints que le pétitionnaire a réellement versé dans le magasin militaire de Domèvre les 38 quintaux 40 livres de foin dont le prix est aujourd'hui réclamé et qu'au moyen d'un reçu du garde du magasin il est justifié en outre que le pétitionnaire a versé la quantité de 3

[1691] A.D.M.M. 5 K 3.
[1692] A.D.M.M. 5 K 3.
[1693] A.D.M.M. 5 K 3.
[1694] A.D.M.M. 5 K 3.
[1695] A.D.M.M. 5 K 3.
[1696] A.D.M.M. 5 K 3.

quintaux 10 livres ce qui complète celle de 41 quintaux cinquante livres de foin dus par le pétitionnaire »[1697]. En conséquence, le Conseil de préfecture de la Meurthe reconnaît que les poursuites des Domaines contre Brégeard sont « non avenues et qu'il ne [doit être] donné aucune suite à la contrainte contre lui décernée à ce sujet »[1698]. Brégeard obtient donc gain de cause devant le Conseil le 27 floréal an VIII.

Un cultivateur nommé Henry Lamy, détient à bail un bien (« un corps de ferme situé sur le ban de Manoucourt provenant des ci-devant Bénédictins de Saint-Epvre ») et ce, par acte authentique d'août 1784. Or, la Régie des Domaines décerne une contrainte contre Lamy car elle considère qu'il leur doit encore un canon[1699] échu le 24 juin 1791. Or, il semble que de locataire, Lamy soit entretemps devenu propriétaire du bien, l'ayant acheté au directoire du district de Toul le 8 fevrier 1791. Le Conseil de préfecture en conclut que le pétitionnaire s'est rendu acquéreur avant que le canon ne soit échu le 24 juin 1791. En conséquence, à cette date, les fruits appartenaient à Lamy et non plus à la République : Lamy ne lui devant plus rien, la Régie des Domaines doit donc cesser toute action. Cet arrêté du Conseil de préfecture du 6 prairial an 8 (26 mai 1800) de la Meurthe prouve que ce dernier peut faire preuve d'impartialité puisqu'il donne ici raison au pétitionnaire, simple particulier, contre la Régie des Domaines[1700].

Le 31 octobre 1622, les habitants du village de Crepey cèdent à leurs seigneurs, la propriété du bois dit « de frandaine », en échange de quoi ces derniers renoncent à prendre la moitié des deniers provenant de la houille des bois mais laissent aux habitants la faculté de vendre les bois communaux et d'en disposer à leur guise.

Or, le 26 floréal an II (15 mai 1794), un jugement arbitral revient sur cet accord de 1622. En effet, il condamne la nation et le citoyen Lebegue coseigneur à se désister au profit de la commune de Crepey de ces cents arpents de bois : ce jugement rend donc à la commune de Crepey la possession et la jouissance de ces cents arpents de bois.

C'est dans ce contexte que, le 3 messidor an VIII (22 juin 1800), ladite commune, par l'entremise de son agent, demande le maintien du benefice du jugement de 1794, à savoir la propriété des cents arpents de bois.

Le Conseil de préfecture de la Meurthe évoque alors une loi du 28 août 1792, qui, en son article 2, « porte que les édits, déclarations, arrêts du conseil, lettres patentes et tous les jugements rendus et actes faits en conséquence, qui depuis l'année 1669 ont distrait -sous pretexte du droit de tirer deniers au profit de certains seigneurs des ci-devant Provinces de Lorraine- des portions de bois et autres biens dont les communes jouissent à titre de propriété, sont révoqués ». Le Conseil en conclut donc que les mêmes actes pourvus des mêmes finalités, mais antérieurs à 1669 –comme c'est le cas de l'acte évoqué ici et conclut en 1622- sont maintenus. Ainsi donc, le transfert de propriété des cent arpents de bois au profit des

[1697] A.D.M.M. 5 K 3.
[1698] A.D.M.M. 5 K 3.
[1699] « Le Conseil de préfecture considérant que les canons sont la représentation des fruits qui à l'époque de la vente du bien dont s'agit appartenaient en totalité aux acquéreurs lorsque ces mêmes fruits pendoient par racines », A.D.M.M. 5 K 3.
[1700] A.D.M.M. 5 K 3.

seigneurs serait valable. On peut dès lors se demander sur quel fondement se base le jugement arbitral de 1794 pour anéantir l'accord de 1622. Si, cependant, il se base sur la loi de 1792, force est de constater que la loi a alors été mal interprétée. C'est, sans nul doute sur la base de cette argumentation que le Conseil de préfecture de la Meurthe arrête « que le Préfet de ce Département se pourvoira par appel contre le jugement arbitral du 26 floréal an II qui réintégre la commune de Crepey dans la propriété du bois dit frandaine, de la consistance de cent arpents, situé sur le ban de ladite commune ».

On peut noter la volonté du législateur révolutionnaire de protéger les communes et de réparer les éventuelles spoliations dont elles auraient pu être victimes de par leurs seigneurs. La loi de 1792 cherche ainsi à reconstituer le patrimoine des communes.

§ 7) La question de l'intangibilité des ventes nationales.

La question qui est ici soulevée est celle de savoir si les adjudications consenties peuvent être revues ou modifiées.

A deux reprises, le Conseil de préfecture de la Meurthe rejette des demandes de pétitionnaires désireux de voir leurs conditions d'adjudications revues –à la baisse- par le Conseil. Or, celui-ci déclare que cela n'entre pas dans ses compétences. Dans un troisième arrêté, cependant, il accède à la demande (et revient sur le prix acquitté quatre ans plus tôt) en justifiant la perte de revenus du demandeur, celui-ci ayant, depuis lors, perdu le droit de pêche. Ce dernier a en effet été supprimé par loi de 1793 car c'est une banalité. Ainsi, le Conseil de préfecture de la Meurthe est saisi M. Joseph Vermandé, pêcheur à Richarménil et demeurant à Méréville afin « d'être déchargé des obligations par lui contractées par son bail du 26 mai 1787 »[1701]. Dans un premier temps, l'arrêté du Conseil est une décision avant faire droit puisqu'il décide de nommer deux experts (l'un nommé par le préfet, l'autre par le « bailliste »[1702]) afin d'évaluer la perte économique réellement engendrée par la fin du droit de pêche et « si la réduction du prix du bail peut être portée à la somme due pour les six derniers mois dudit bail »[1703]. Le Conseil de préfecture rend sa décision le 25 prairial an VIII (14 juin 1800), décision favorable au demandeur, Joseph Vermandé. Le Conseil estime que depuis la fin du droit de pêche (donc 1793), le « locataire » n'a pu avoir l'usage que des terres, lesquelles ont été estimées 86 livres par les experts. Or, pendant sept années (de 1793 à 1800), Vermandé a payé le prix complet du bail alors qu'il n'en valait déjà plus que quatre vingt six livres. La demande du « bailliste (…) [se] bornant aujourd'hui (…) [à] une réduction de deux cents quarante quatre livres pour l'an IV », elle apparaît raisonnable et le Conseil de préfecture y fait droit.

[1701] 5 K 8 A.D.M.M.
[1702] Entendre par là le locataire.
[1703] Arrêté du 1er prairial an VIII (21 mai 1800) ; 5 K 8 A.D.M.M.

CHAPITRE 3 : LE CONTENTIEUX RELATIF AUX DOMAINES ENGAGES : LA LOI DU 14 VENTOSE AN VII.

La loi du 14 ventôse an VII (4 mars 1799) semble avoir pour objectif de reconstituer le domaine national en remettant en cause l'aliénation par l'Etat de certains domaines dits engagés. Si l'ensemble des domaines ne retournent pas à l'Etat, les anciens engagistes sont invités à racheter leurs droits.

L'engagement n'est pas une véritable aliénation. Ce procédé, admis à la fin du XVème siècle, permet au roi de donner une partie du domaine en gage à un financier qui lui prête de l'argent. Mais pour que cela soit possible, quatre conditions doivent être réunies. Ainsi, il faut que le royaume soit en état de détresse financière, que le financier verse l'argent au comptant, que le Roi garde toujours la faculté de rachat et que l'acte soit passé par une lettre patente, vérifiée par le Chancelier et par le Parlement[1704]. L'engagement constitue cependant une exception au principe de l'inaliénabilité et d'impresciptibilité du domaine fixe, deux principes réaffirmés par les ordonnances de Moulins (1566) et de Blois (1579)[1705]. Si les régles de l'engagement sont fixées au XVIème siècle, le XVIIème siècle connaît bien cette pratique. Le roi n'use jamais de sa faculté perpétuelle de rachat mais demande seulement à l'engagiste de lui verser une somme d'argent supplémentaire[1706].

[1704] BLOCK (Maurice), *Dictionnaire de l'administration*, 1877, p. 788, n°8: « Les biens engagés n'étaient censés ni aliénés, ni distraits de la couronne, la faculté de rachat étant imprescriptible par quelque temps que ce fût ».
p. 788, n° 9: « Bien que cela ne soit pas écrit dans l'ordonnance de Moulins, les biens du domaine pouvaient être aliénés par voie d'échange, parce que comme le fait remarquer Bosquet, *si l'Etat aliène des fonds par l'échange, il en reçoit le remplacement par d'autres, qui sont à l'instant unis au domaine de la couronne, comme l'étaient ceux qui sont cédés en échange*. Mais ce terme d'échange était souvent employé pour colorer un contrat onéreux au domaine. Aussi, un édit de 1667 portait-il que le roi pouvait rentrer en possession des domaines donnés en échange, lorsqu'il y aurait eu lésion énorme et que les formalités n'auraient pas été observées. La plus importante de ces formalités consistait d'après un autre édit de 1711, dans les évaluations respectives des héritages échangés ».
p. 788, n°10: « Une différence caractéristique entre l'engagement et l'échange, c'est que l'engagement conférait une propriété temporaire et révocable, tandis que l'échange conférait une propriété perpétuelle et définitive, résoluble lorsque l'échange n'avait pas été légalement consommé ».
[1705] Il faut différencier le domaine fixe, inaliénable du domaine casuel, dont le roi peut user à sa guise pendant dix ans. Au terme de cette decennie, le domaine casuel devient fixe et donc inaliénable.
Le domaine fixe se compose des biens et des droits déjà acquis à la Couronne à l'avènement du Roi régnant tandis que les acquisitions du roi, « les revenus, les biens personnels du Roi à son accession à la couronne, les terres conquises par lui forment un domaine casuel qui est aliénable » ELLUL, op.cit., Tome 3, p. 357.
[1706] BRUN-JANSEM, op. cit., p.88 « Les droits féodaux et seigneuriaux attachés [aux domaines engagés] (…) restaient au roi. Seuls les autres profits appartenaient à l'engagiste « l'engagiste n'est pas un seigneur: il percevait les fruits d'un fief, mais n'exerçait aucun droit féodal. C'est un propriétaire précaire, un véritable usufruitier » disait un membre du Conseil des Anciens lors de la discussion de la loi de l'an VII (Moniteur n° 172- Duodi 22, Ventôse an VII, p. 703) ».

SECTION PRELIMINAIRE. L'EXCLUSION DE LA LOI DU 14 VENTOSE AN VII.

La loi du 14 ventôse an VII a vocation à s'appliquer lorsqu'il s'agit de terres domaniales. La loi n'a donc pas pour but de régir des situations concernant des possessions qui n'ont pas cette qualité.

C'est ainsi que le propriétaire d'une cense dite de Koeurs et située dans la commune de Neufmaisons, obtient que celle-ci soit exceptée des dispositions de cette loi. Le Conseil de préfecture du département de la Meurthe reçoit en effet le pétitionnaire Jean Joseph Jacquot dans son argumentation, selon laquelle ledit accensement a été fait « très anciennement par les ci-devant évêques de Metz »[1707]. Il semble que, pour plus de sécurité, le pétitionnaire use d'un deuxième moyen à l'appui de sa défense, à savoir que, même si le Conseil reconnaissait à ces terres une qualité domaniale, il devrait cependant avouer qu'il s'agit de terres vaines et vagues. Or, dans une telle hypothèse, les aliénations et accensements ne sont pas révoqués[1708]. Ce qui signifie, pour le pétitionnaire, qu'il n'a pas d'argent à verser pour conserver sa possession.

Pour attester de la qualité extra-patrimoniale de ces terres, le Conseil de préfecture s'intéresse aux différents actes conclus quant à ces terres. Le premier contrat qu'il trouve est daté du 7 septembre 1685. Par cet acte, « César Desjardins vend au sieur Nicolas Claude Dolot, une masure en ruine appelée la maîtresse de Koeurs, des terres et prés incultes et remplis de broussailles, provenant des administrateurs des évêchés de Metz, par lettres de 1613 ». Ce premier acte de disposition prouve bien l'origine des terres. La cense de Koeurs, « anciennement dite la Touche » passe ensuite le 27 février 1711, des mains d'une demoiselle Jeanmaire au sieur Bazelaire. Puis, le 3 floréal an XII (23 avril 1804), c'est un certain Louis qui, « au nom de la dame Jubécourt, veuve Rouillon, vend à Jean Joseph Jacquot la ferme des Koeurs »[1709]. Le Conseil décide donc que, relativement à la maison, la nature domaniale est exclue et Jacquot n'a donc pas de rachat à effectuer.

Cette étude de la domanialité est l'occasion, pour le Conseil de préfecture de la Meurthe, de rappeler certains principes au nombre desquels celui de l'inaliénabilité du domaine. Le conflit porte sur deux seigneuries -celle de Neuchère et les deux tiers de celle de Villers aux Oyes- qui, en 1807 appartiennent à François Godefroy Fourier de Bacourt. Or, ce dernier désire que le Conseil de préfecture nancéien déclare la non-domanialité de ces terres afin d'être exempté des dispositions de la loi de ventôse an VII et, notamment, du paiement du quart de la valeur desdits biens. Or, le Conseil ne suit pas ce raisonnement et affirme que ces terres ne peuvent pas être devenues libres, fût-ce par la volonté du prince. Ainsi, ces possessions appartenaient tout d'abord à Christine de Salm, laquelle les a léguées à son fils Charles IV. Il les a vendues en 1633 avec réserve de la faculté de rachat. Le duc Léopold a

[1707] A.D.M.M. 5 K 21.
[1708] Loi du 14 ventôse an VII, article 4 et article 5, 3°. DUVERGIER, op. cit., Tome 11, p. 166.
[1709] A.D.M.M. 5 K 21.

ainsi en 1710 racheté ces terres et les a aussitôt revendues à Jean Gaspard. En 1718, ce même duc recommence la même opération : il rachète une nouvelle fois les terres et les cède à Protin de Lucy. Or, le Conseil de préfecture poursuit son raisonnement et remarque que « dans le contrat d'aliénation de 1718 ainsi que dans celui de 1710, la faculté de rachat est réservée expressément à perpétuité au Prince et à ses successeurs ducs ». Cette faculté passe donc en 1729 à François III puis, -du fait de la cession de la Lorraine à la France-, elle échoit à Stanislas avant de revenir à la France. « (…) Stanislas étant mort en 1766, les duchés de Lorraine et de Bar, (…) ont été réunis irrévocablement à la couronne de France, qu'ils y étaient encore au 1er décembre 1790, ainsi que le droit de racheter les seigneuries de Neuchère et Villers ; qu'il suit de là que lesdites seigneuries doivent être considérées comme domaniales, puisque l'article 1er de la loi du 1er décembre 1790, qui n'est que l'écho de l'article 3 de l'ordonnance de 1566 déclare domaine national le bien dans lequel la nation peut rentrer par voie de rachat ». Le Conseil estime donc qu'il ne faut pas tenir compte de l'arrêt du Conseil des finances de Léopold de 1722 qui déclare la terre de Neuchère et les deux tiers de celle de Villers, terres particulières libres et dépendantes et non comprises dans la taxe portée par la déclaration du 18 mars 1722 et qui, par conséquent, les « excepte[nt] de la réunion au domaine ». En effet, le Conseil affirme que ces largesses du prince ne peuvent aucunement être valables[1710] : en effet, le domaine doit rester inaliénable et, de ce fait, « les souverains n'étant que les administrateurs des droits et biens de l'Etat, la loi les met dans l'heureuse impossibilité de rien faire qui les diminue ; que ces maximes sont d'autant plus applicables au cas présent, que la déclaration de non-domanialité des seigneuries de Neuchère et de Villers, était contraire aux principes qui devaient décider la question ». Le Conseil de préfecture décide alors de prouver que le droit de rachat est bel et bien un droit appartenant au domaine public et non un droit personnel d'un duc de Lorraine. Pour ce faire, il invoque un principe de D'Aguesseau qui veut « qu'un roi ne reçoit rien de son prédécesseur qu'en qualité de roi, on ne distingue point en France le domaine privé du domaine public, dans ce qui vient aux rois par la succession de leurs pères et le mobilier acheté par le roi est domanial dans la main de son successeur ». Il conclut dès lors que le droit de rachat, droit qui -dit-il- est, à l'origine, mixte c'est à dire à la fois réel et personnel ne peut être autre que domanial puisqu'il porte sur un immeuble du domaine[1711]. De plus, les différentes aliénations auxquelles a procédé Léopold en 1710 et en 1718 n'ont pas ôté ce caractère domanial[1712] pour en conférer un patrimonial puisqu'il a non seulement fait enregistrer les contrats de cession à la Chambre des comptes de Lorraine « comme cela se pratiquait pour les engagements des domaines », mais il a, en plus, « fait verser le prix dans la caisse du receveur général des Finances pour être employé au profit de l'Etat ». Si la faculté de rachat n'a pas été reprécisée en 1722 -contrairement à 1710 et 1718- c'était, précise le Conseil de préfecture de Nancy, « pour ne pas astreindre le conseiller d'Etat qui en était détenteur à payer à titre de supplément

[1710] « Ces décisions obtenues du souverain pour les personnes qui jouissent de sa faveur et occupent les premières places près de lui, doivent être considérées plutôt comme des effets de sa bienveillance et de sa libéralité, que comme des actes de sa justice ». A.D.M.M. 5 K 21.

[1711] « Le droit de rachat droit mixte, c'est à dire personnel et réel en même temps, est domanial lorsqu'un Prince le receuille dans la succession de ses prédecesseurs par un autre principe non moins certain, l'immeuble sujet à rachat, lorsqu'il est racheté, tient lieu du droit de rachat, prend sa place, sa qualité, sa nature ». A.D.M.M. 5 K 21.

[1712] C'est, en effet, selon le Conseil « une qualité indélébile ». A.D.M.M. 5 K 21.

le tiers de la finance qu'il avait donnée quatre années auparavant, finance qui était déjà double de celle fournie par le précédent engagiste, avait sans doute paru suffisante au Prince ». Cette libéralité du prince ne doit donc pas être entendue comme l'exercice d'un pouvoir qu'il ne détient pas, à savoir effacer la domanialité d'un bien et spolier ainsi le domaine public.

Au surplus, le Conseil ajoute qu'il importe peu que ces seigneuries aient pu être patrimoniales puisque de par la cession par François III de toutes ses possessions lorraines à la France, ces biens et le droit de rachat qui y est attaché s'est trouvé cédé à la France et est devenu domanial.

Le pétitionnaire n'échappera donc pas au paiement du quart de la valeur des biens s'il souhaite éviter la révocation.

SECTION 1. LES ALIENATIONS CONFIRMEES PAR LA LOI DU 14 VENTOSE AN VII.

La loi du 14 ventôse an VII porte sur les domaines engagés par l'ancien gouvernement. Elle opère une distinction entre tous ces domaines, selon les trois critères de leur localisation, de la date de leur engagement et de la présence ou non d'une clause de retour ou de rachat. Il semble que la loi du 14 ventôse an VII parte de l'idée qu'il y ait eu des aliénations abusives du domaine national pendant l'Ancien Régime et, en conséquence, elle a décidé que certaines d'entre elles devaient être remises en cause. Pour ce faire, elle opère une distinction entre les aliénations du domaine antérieures à l'édit de Moulins de 1566 et celles qui lui sont postérieures.

Il faut cependant relever que sur un certain nombre de biens particuliers, la loi du 14 ventôse an VII réserve son jugement. Elle décide en effet de ne pas révoquer l'engagement contracté par l'ancien gouvernement et d'attendre des dispositions ultérieures.

Quelles sont donc les aliénations confirmées ? Il s'agit ici des cas où l'acte d'accencement conclu est confirmé, en ce sens que le bénéficiaire ne voit pas ses droits être remis en cause : son accensement n'étant pas révoqué, le bénéficiaire n'a pas à s'acquitter du quart de la valeur du bien pour le conserver.

Concernant l'ancien territoire de la France, les aliénations passées avant 1566 sont confirmées si et seulement si elles ont été conclues sans clause de réserve ni de rachat. Cependant, celles comprenant une telle clause sont révoquées.

Notre étude portant sur le Conseil de préfecture de la Meurthe, la jurisprudence évoquée ne nous confrontera donc qu'à des aliénations passées en Lorraine et, par conséquent, nous n'y trouverons aucune illustration de cet article 1.

SECTION 2. LES ALIENATIONS REVOQUEES.

Si la loi du 14 ventôse an VII spécifie clairement dans son article 4 les aliénations qui doivent être considérées comme révoquées, elle laisse cependant son lecteur en proie au doute concernant l'issue à réserver à un certain nombre de domaines. En effet, la loi distingue clairement l'ancien territoire de la France -qui fait l'objet de dispositions claires et précises- des territoires réunis à ce pays après l'Edit de Moulins de 1566. Or, tel est le cas de la Lorraine. Indépendante jusqu'en 1766, elle est, à la mort de Stanislas, réunie à la France. Il faut alors se demander ce qu'il advient des aliénations du domaine consenties en Lorraine avant et après 1766.

§ 1. Les aliénations octroyées dans le domaine de « l'ancienne France ».

Au sujet des domaines situés sur l'ancien territoire de la France, les articles 1 et 4 règlent explicitement leur sort. Il faut tout d'abord se référer à l'article 1, interprété a contrario. La déduction est simple : toutes les aliénations consenties avant 1566, sur l'ancien territoire de la France, sont révoquées si elles incluent une clause de réserve ou de rachat. Quant à l'article 4, il prévoit que toutes les aliénations consenties sur ces parcelles après 1566 sont révoquées et ce, même si elles ne comportent ni clause de retour ni réserve de rachat au profit du roi [1713].

En somme, toutes les aliénations du domaine consenties avant comme après 1566, mais avec cependant une clause de retour ou une réserve de rachat « sont et demeurent définitivement révoquées »[1714]. La présence d'une telle clause éclipse le critère de la date du contrat et suffit à entraîner sa révocation.

§ 2. Les aliénations consenties en Lorraine avant et après 1766.

A. Les aliénations postérieures à la réunion de la Lorraine à la France.

Concernant cette deuxième hypothèse -les aliénations en Lorraine après 1766- la révocation est de droit, qu'une clause de retour ou de réserve de rachat figure ou non au contrat. La seule exception est qu'elles aient été autorisées par les assemblées compétentes. Il n'y aurait alors pas de révocation. C'est l'article 4 de la loi du 14 ventôse an VII qui en dispose ainsi. Notons, cependant, que l'article 5 de cette même loi envisage un certain nombre d'exceptions dont le Conseil de préfecture de la Meurthe a su faire bon usage[1715].

[1713] La confirmation des aliénations passées apparaît ainsi plus comme l'exception que la règle.
[1714] Article 3 de la loi du 14 ventôse an VII ; DUVERGIER, op. cit., Tome 11, p.165.
[1715] Voir ci-dessous section 3.

Il reste donc à résoudre la question des diverses dispositions du domaine lorrain réalisées avant 1766, c'est à dire avant qu'il ne devienne officiellement français. C'est sur ce point que la loi ne fournit pas de réponse catégorique, mais renvoie à la législation des différents territoires avant leur réunion.

Les aliénations réalisées après 1566 -ou après 1766 en Lorraine- sont abolies sans égard pour la présence ou non d'une clause de réserve ou de rachat[1716].

B. Les aliénations du domaine lorrain antérieures à 1766 : l'application du droit local.

Les aliénations consenties en Lorraine avant sa réunion à la France sont donc réglées suivant le droit local de cette époque[1717]. Rappelons que la Lorraine n'a été officiellement réunie à la France qu'en 1766. Toutes les aliénations du domaine de Lorraine, consommées avant cette date, doivent donc être réglées suivant les lois alors en vigueur en Lorraine. Il est donc légitime de s'interroger sur la teneur exacte de ces dispositions. Or, c'est là, à la lecture des divers arrêtés du Conseil de préfecture de la Meurthe, qu'apparaît une certaine contradiction. C'est, tout d'abord, un intéressant arrêté du Conseil de préfecture de la Meurthe, daté du 9 février 1807, qui nous renseigne à ce sujet. Ainsi, apprend-t-on « qu'en Lorraine, les domaines ont toujours été considérés comme inaliénables et leurs aliénations à titre d'engagement ou d'accensement comme perpétuellement révocables ; qu'en conséquence de ces principes en 1722, des suppléments de finances ont été demandés aux aliénataires sous peine de réunions, et en 1729, le prince a révoqué toutes les aliénations postérieures à 1697, sauf quelques exceptions qu'il a bien voulu faire »[1718]. Le lecteur attentif retient donc de cette formulation l'inaliénabilité de principe du domaine lorrain[1719] et, par conséquent, la révocabilité des engagements de ce domaine consentis avant 1766[1720]. Cette décision semble cependant en contradiction avec de nombreuses autres, adoptées par les mêmes conseillers et partant du principe selon lequel « il est constant qu'en Lorraine, les accensements étaient perpétuels »[1721]. Cette question trouve toute son importance concernant la question de la révocabilité d'engagements consentis entre 1698 et 1766. En effet, concernant l'ensemble des aliénations et autres accensements consentis en Lorraine avant 1698, une décision ministérielle est intervenue en 1800 pour régler cette question.

[1716] Article 4 de la loi du 14 ventôse an VII ; DUVERGIER, op. cit., Tome 11, p.166.

[1717] Article 2 de la loi du 14 ventôse an VII : « En ce qui concerne les pays réunis postérieurement à la publication de l'édit de février 1566, les aliénations de domaine faites avant les époques respectives des réunions seront réglées suivant les lois, lors en usage dans les pays réunis, ou suivant les traités de paix ou de réunion ». DUVERGIER, op. cit., Tome 11, p.165.

[1718] A.D.M.M. 5 K 21. Pétition n° 227. Jean Grinner.

[1719] Laquelle, sans doute, se traduit matériellement dans les contrats, par une clause de retour ou de reserve de rachat ?

[1720] Et c'est en effet en ce sens que conclut cet arrêté. Il estime que l'accensement de Jean Grinner est révocable. A.D.M.M. 5 K 21.

[1721] A.D.M.M. 5 K 21. Petition n° 55. Jean Kuchf, Arrêté du 8 avril 1807. Perpétuels mais perpétuellement révocables également ?

1. La dérogation au droit local : la décision du ministre des Finances du 4 brumaire an VIII (26 octobre 1799) concernant les aliénations du domaine lorrain antérieures à 1698.

C'est après la loi du 14 ventôse an VII que le ministre des Finances a, par acte du 4 brumaire an VIII, expliqué que « les aliénations de domaines faites avant 1698 par les ducs de Lorraine ne sont pas frappées de la révocation prononcée par la loi du 14 ventôse an VII, à moins qu'elles ne contiennent clause de retour, avec réserve de rachat »[1722]. Cette décision permet une certaine harmonisation du sort réservé aux aliénations du domaine français et lorrain. Cette décision précède d'environ trois mois et demi la naissance des Conseils de préfecture, inaugurée par la grande loi du 28 pluviôse.

a. De nombreux arrêtés confirmant la non-révocation.

Dans plusieurs cas, le passage devant le Conseil de préfecture de la Meurthe n'est qu'une simple formalité au cours de laquelle celui-ci ne fait que constater, au vu des divers contrats d'accensement, que le premier est bien antérieur à 1698. Dés lors, il ne lui reste plus qu'à confirmer le pétitionnaire dans sa requête et affirmer que les aliénations desdits domaines ne sont pas révoqués par la loi du 14 ventôse an VII. A charge, toutefois, pour les demandeurs de continuer à s'acquitter des redevances fixées par ces mêmes actes. Ainsi, à la demande de la commune de Mittersheim, le Conseil constate-t-il l'irrévocabilité de « l'accensement perpétuel passé [à son profit] le 4 septembre 1613 au nom du duc Henry » car celui-ci « est antérieur à 1698 et ne contient ni clause de retour ni réserve de rachat, ni aucune stipulation d'où l'on puisse induire l'intention du prince de rentrer dans son domaine ». Cet accensement porte sur 305 jours de terres, soit 159 jours de terres arables et 156 fauchées de prés appelés les Mayeux de Bitche. La commune doit donc encore s'acquitter de la redevance exigée en contrepartie, à savoir « trois francs huit gros dix deniers par 60 jours et demi de terre et 90,5 chapons pour 90,5 fauchées de pré et 4 gros pour chaque jour de terre de surplus et deux gros et un chapon pour chaque fauchée de pré restant, lesdits chapons de valeur de 8 gros au plus »[1723].

Tout aussi lapidaire est l'arrêté du Conseil du 7 avril 1807 qui déclare irrévocable la vente d'un bois de 133 arpents de Lorraine, bois situé sur le ban d'Adoménil et cédé le 30 juin 1620 « pour toujours » par le duc Henry II à Mathieu de la Haie, seigneur Dessalles. Le Conseil estime que l'acte authentique prouve que cette aliénation, consentie bien avant 1698, l'a été sans clause de retour ni réserve de rachat, ce qui la rend irrévocable conformément à la décision du ministre[1724].

Un peu plus long mais sans grande difficulté est l'arrêté du 7 avril 1807 par lequel le Conseil accède à la demande de pétitionnaires désireux de faire reconnaître que leur accensement de 19 jours de terres sur le ban de Nomeny, lieu dit aux Garennes, est bel et bien excepté de la révocation puisque datant de 1696, comme en attestent divers actes authentiques.

[1722] A.D.M.M. 5 K 21.
[1723] A.D.M.M. 5 K 21. Arrêté du 2 avril 1807. Pétition n° 43.
[1724] A.D.M.M. 5 K 21. Pétition n° 54.

D'autres requêtes nécessitent de plus longues explications par lesquelles le Conseil motive sa décision, et donc, de plus longs arrêtés. Ainsi en va-t-il de la demande de Blaise Endt qui, en 1789, a acquis le moulin d'Hilbesheim et demande au Conseil de préfecture de la Meurthe de déclarer que le moulin, « quoique grevé d'une redevance envers le domaine »[1725], n'est pas domanial. De ce fait, il serait donc exclu du champ d'application de la loi du 14 ventôse. En outre, le pétitionnaire allègue que cette redevance était due pour un cours d'eau et qu'elle doit donc être supprimée comme féodale. Il faut noter que le Conseil ne répond pas explicitement à la question de la domanialité du moulin. Cependant, la révocation est tout de même exclue puisque l'acte primitif de vente date du 10 janvier 1629, soit bien avant la date limite de 1698 fixée par le ministre dans sa décision du 4 brumaire an VIII. A supposer donc qu'à ce moment là, le moulin était domanial, la vente ne peut être remise en cause et est irrévocable si l'acte de 1629 ne contient aucune clause de retour ou réserve de rachat. Or, à notre grande surprise, il ressort des termes mêmes de l'arrêté que le Conseil, -bien que possédant de nombreux autres documents relatifs à cette affaire- n'est pas en possession de l'acte de vente initial. Il lui est donc matériellement impossible de vérifier avec certitude l'absence d'une telle clause. Le Conseil décide cependant que cela n'est pas un obstacle insurmontable et arrête qu'il « est probable que l'acte d'accensement primitif ne contient ni clause de retour ni réserve de rachat, parce qu'en général, les accensements en Lorraine étaient faits à perpétuité et que l'arrêt de la Chambre des comptes du 25 octobre 1776 qui maintient Jacob Garnier en la possession du moulin d'Hilbersheim, porte que c'est pour en jouir par lui ses hoirs et ayant cause à perpétuité »[1726]. Le Conseil se réfère donc à un acte intermédiaire, postérieur à la vente primitive mais antérieur à celle par laquelle le requérant a acquis ses droits. Il se contente d'une probabilité selon laquelle cette clause ne doit pas figurer audit acte. Profitant encore de l'occasion qui lui est ainsi fournie -et d'une objection sûrement soulevée par le directeur des Domaines- le Conseil de préfecture de la Meurthe déclare clairement que le fait que l'arrêt de la Chambre des comptes de 1776 ordonne que toute mutation doive repasser par elle « sous peine de réunion »[1727] ne constitue nullement une clause de retour, « parce que cette clause pénale qu'on opposait dans tous les arrêts de subrogation, n'a jamais été que comminatoire et *susceptible d'effet seulement après qu'on avait constitué en retour celui qui avait manqué à l'obligation* ». Le Conseil ajoute, au surplus, que « cette clause ne change aucunement la nature de l'aliénation qu'elle accompagne, ne la rend point révocable à volonté ; qu'ainsi elle diffère essentiellement de la clause de retour ou reserve de rachat, indiquée par la loi, comme cause de révocation, parce que c'est la condition apposée par le prince à sa concession et qu'elle avertit le détenteur que son titre n'est que précaire et résolutoire »[1728].

[1725] A.D.M.M. 5 K 21. Pétition n° 27.
[1726] A.D.M.M. 5 K 21.
[1727] Il faut sûrement entendre par là, de réunion au domaine c'est à dire de confiscation, de reprise du bien. Ce serait une sorte de pénalité pour défaut de formalité de vente qui semble quelque peu excessive, très exorbitante de droit commun !
[1728] A.D.M.M. 5 K 21. Notons que cela rejoint ce que nous avons vu un peu plus haut, et qui nous a semblé à priori paradoxal, à savoir que les accensements en Lorraine étaient généralement perpétuels –donc sans clause de retour ou de rachat- mais également perpétuellement révocables.

Concernant ensuite la question de la redevance, il faut bien noter que lorsque le pétitionnaire achète le moulin le 19 octobre 1789, c'est « chargé des redevances et cens »[1729]. La consultation de l'ensemble des actes de vente successifs indique au Conseil la nature et le montant de ces redevances. Cela consiste en « 5 réseaux et 4 bichels de blé pour canon annuel et deux chapons de rente ou de cens foncier ». Le Conseil de préfecture en déduit que rien n'atteste qu'aucune de ces redevances soit due pour chute d'eau et que d'ailleurs, l'arrêt de la Chambre des comptes de 1776 n'a pas retenu cette allégation. Par conséquent, ne s'agissant pas d'une rente féodale, elle n'a pas à être supprimée et le pétitionnaire, s'il ne voit pas ses droits remis en cause et révoqués, doit cependant, pour les conserver, s'acquitter de ces redevances[1730].

Si le Conseil de préfecture de la Meurthe a souvent, dans ses arrêtés, estimé qu'aucune clause de retour ou de réserve ne grevait les accensements domaniaux, il a parallèlement déclaré que l'on ne pouvait présumer la présence d'une telle clause.

b) Une clause de retour ou de réserve de rachat ne se présume pas…

C'est Jean Michel Kuchl, d'Archeviller, qui saisit le Conseil de préfecture de la Meurthe à l'effet de faire prononcer la non-révocation de 12 fauchées de pré et deux jours et demi de terres domaniales, situées sur le ban de Brouviller, ainsi que de 3 fauchées se trouvant dans le canton de Kohlmatt. Le Conseil de préfecture de la Meurthe se réfère alors à différents actes antérieurs d'accensements et déclare « que l'ancienneté de l'accensement paraît determinée ». Mais, très vite, il écarte la question de sa date exacte car, dit-il « il importe peu que ledit accensement soit ou non antérieur à 1698 puisqu'il s'agit d'un terrain de consistance inférieure à 5 hectares ». Si donc, il fallait même envisager que l'accensement soit postérieur à 1698, il ne serait pas pour autant révocable selon le Conseil car « il est constant qu'en Lorraine, [ceux-ci] étaient perpétuels »[1731]. Le Conseil de préfecture de la Meurthe en déduit que « conséquemment, (…) on ne doit pas présumer qu'ils contiennent clause de retour ou réserve de rachat ». Rien ne s'oppose donc à excepter ces biens de la révocation, ceux-ci étant d'une consistance moindre de cinq hectares. Il faut donc noter une certaine contradiction entre

[1729] A.D.M.M. 5 K 21.

[1730] A.D.M.M. 5 K 21. « Considérant (…) qu'il n'est aucunement prouvé que la redevance annuelle de 5 resaux 4 bichets de blé et 2 chapons, soit le prix de la chute ou cours d'eau qui sort au roulement du moulin d'Hilbersheim ainsi que le censitaire l'avance dans sa pétition, que loin de là, les titres anciens produits, annoncent que c'est un canon annuel et même foncier ; expressions qui caractérisent un bail de terres, un moulin et non un droit pour cours d'eau ; que c'est en 1754 pour la première fois que dans un contrat passé sans la participation des agents du domaine, il a plu au vendeur de dire sans preuve que la redevance de 5 resaux 4 bichels de blé et 2 chapons avait été établie à raison de la chute d'eau ; allégation qui, ensuite, a été répétée dans une requête présentée en 1776 mais que l'arrêt de la Chambre des comptes du 25 octobre même année n'a point sanctionné cette prétention et a indiqué le moulin et ses dépendances dont il a même rappelé l'étendue avec quelque détail comme ces terrains domaniaux chargés de la redevance de 5 resaux 4 bichels de blé et 2 chapons ; qu'ainsi, il n'y a nulle raison de regarder comme prix de la chute ou du cours d'eau du moulin, la redevance mentionnée dans les contrats des censitaires et dans l'arrêt de la Chambre des comptes, ni par conséquent de déclarer ladite redevance féodale et supprimée.
Par ces motifs, arrête que l'accensement du moulin d'Hilbersheim dit Erlniger muhl (…) étant antérieur à 1698, n'est point frappé de la révocation prononcée par la loi du 14 ventôse an VII, mais reste chargé de la redevance de 5 resaux 4 bichels de blé et 2 chapons, rappelée dans les contrats et arrêt précités ».

[1731] A.D.M.M. 5 K 21. Arrêté du 8 avril 1807.

cet arrêt qui estime que les accensements passés en Lorraine sont perpétuels et ceux qui estiment ces derniers perpétuellement révocables.

c. Des exemples de révocation d'accensement antérieur à 1698.

La décision du ministre du 4 brumaire an VIII stipule que les aliénations de domaines faites avant 1698 par les ducs de Lorraine ne sont pas frappées de la révocation prononcée par la loi du 14 ventôse an VII, à moins qu'elles ne contiennent clause de retour, avec réserve de rachat. La présence d'une telle clause éclipse donc l'antériorité de l'attribution des terres et rend l'aliénation révocable si le détenteur ne s'acquitte pas de la soumission prévue par la loi du 14 ventôse an VII.

c1. La seigneurie de Champigneulles.

Joseph Gouvenel achète le 15 novembre 1784 à un certain de Verdun « la maison du four[1732] franche, quitte et déchargée de toutes dettes, hypothèques, cens et obligations quelconques ». Or, confronté aux dispositions de la loi du 14 ventôse an VII, il saisit le Conseil de préfecture de la Meurthe « à l'effet de décider, que dans le cas où la maison dite du four, (…) serait considérée comme faisant partie d'un accensement plus considérable, fait au sieur de Verdun, ce n'est pas à lui acquéreur, mais à son vendeur à remplir les obligations de la loi du 14 ventôse an VII »[1733].

Le Conseil de préfecture ne suit pas ce raisonnement et estime que c'est bien à Gouvenel de s'acquitter du quart de la valeur des biens. Le Conseil établit tout d'abord que ce sont bien des biens domaniaux, accensés primitivement à la dame de Verdun. Or, cet accensement original de 1632 a été conclu sous faculté de rachat, d'où son entière révocabilité, c'est à dire pour l'ensemble des biens et droits qu'il comporte[1734]. Le Conseil prévoit cependant que le requérant peut toujours saisir les tribunaux en demande d'indemnité contre son vendeur, s'il l'estime juste.

Quelques jours après que le Conseil de préfecture de la Meurthe ait statué sur cet accensement concédé par de Verdun à Gouvenel, ledit Conseil rend un nouvel arrêté, lequel concerne, cette fois, l'épouse séparée de biens de Verdun, la dame Leprudhomme Chatenoy.

[1732] Située à Champigneulles, selon la suite du document.
[1733] A.D.M.M. 5 K 21. Arrêté du 26 mars 1807.
[1734] « Le Conseil de préfecture du département de la Meurthe, considérant que par contrats des 3 et 6 février 1632, les haute, moyenne et basse justices de Champigneulle, les biens et droits en dépendant, les fours et pressoirs bannaux ont été engagés aux auteurs du sieur de verdun, sous faculté de rachat, qu'ainsi il n'est pas douteux que la maison du four vendue au sieur Gouvenel était domaniale ainsi qu'en convient la dame de Verdun dans la pétition relative aux domaines qu'elle possède encore ; qu'il suit de là que l'engagement de ladite maison (comme celui de tous les objets et droits domaniaux compris aux contrats de 1632) est frappé de la révocation prononcée par la loi du 14 ventôse an VII, attendu que les contrats contiennent la faculté de rachat.
Considérant d'autre part, que c'est aux détenteurs actuels des domaines engagés que la loi impose l'obligation de faire les déclarations et soumissions de payer le quart de la valeur des biens domaniaux qu'ils possèdent, qu'elle donne même positivement aux engagistes et censitaires, la faculté de ne faire de soumission que sur les domaines qui restent en leur possession ; qu'il suit de là, que le sieur Gouvenel est attenu personnellement à raison de la maison du four qu'il possède aux déclarations et soumission que la loi prescrit et qu'il ne peut forcer la dame de Verdun à comprendre cette maison dans les déclarations et soumissions qu'elle a à faire ». A.D.M.M. 5 K 21.

Celle-ci désire en effet que dix-huit de ses possessions -au titre desquelles le moulin de Champigneulles, le pressoir, le pré le Saulcy, le pré lieu dit au grand Saucy et quatre jours de terres friches au mont Levaut- soient déclarées irrévocables soit en raison de leur petite superficie soit parce que concédées antérieurement à la réunion de la Lorraine à la France.

Le Conseil regroupe ces questions en trois points.

Le Conseil commence par résoudre la question de la seigneurie de Champigneulles. Il établit ainsi qu'originairement celle-ci appartenait à Léopold de Fontenoy. Celui-ci décédé, sa succession se trouve vacante et c'est ainsi que par deux arrêts du Conseil d'Etat du 7 février 1775 puis du 13 mai 1777, Nicolas François Leprudhomme, comte de Fontenoy et de Chatenoy est subrogé dans les droits des créanciers du défunt. C'est ensuite un arrêt du même Conseil d'Etat du 28 juin 1785 qui subroge la dame de Verdun et son mari. Or, les créanciers avaient été confirmés dans la possession de cette seigneurie « pour en jouir à faculté de rachat »[1735] et à charge de s'acquitter d'un cens. Le Conseil en conclut « qu'il suit de là que la dame de Verdun ne jouit comme ses vendeurs, que sous la charge et de 23 resaux de blé et de la faculté de rachat. Qu'ainsi il n'y a nul doute que les contrats d'engagements de 1632[1736], modifiés par l'arrêt du 7 février 1775 ne sont révoqués par la loi du 14 ventôse an VII et que la dame de Verdun ne peut conserver la propriété des moulins et pressoir de Champigneulles, des cens, rentes et droits corporels ou incorporels subsistants, qu'elle possède en conséquence desdits contrats, qu'en payant le quart de la valeur capitale de tous lesdits biens et même de tous les cens concédés, attendu que d'après l'article XV de la loi, les déclarations et soumissions des engagistes et censitaires doivent porter sur la totalité des biens et droits compris dans le même titre et détenus par les déclarants »[1737]. La révocation est donc prononcée sauf à la dame de Verdun à s'acquitter du quart de la valeur desdits biens.

C'est ensuite la question de l'étang du vallon de Saint Barthélémy qui est traitée par le Conseil de préfecture.

C'est en 1634 que la chambre des comptes de Lorraine accense « au sieur Nicolas Mengin[1738], un petit étang domanial sis au ban de Champigneulles vallon de St Barthélemy, contenant de 24 à 27 fauchées, moyennant un cens annuel et perpétuel de 12 francs »[1739]. En 1707, de Fontenoy en devient propriétaire. Le Conseil estime que ce premier accensement

[1735] Arrêté du 3 avril 1807. A.D.M.M. 5 K 21. Arrêté du 3 avril 1807.

[1736] « Le contrat du 6 février 1632 par lequel Charles IV vend avec réserve de la faculté de rachat au sieur George Collignon, conseiller d'Etat, moyennant 55 556 Francs les villages de Malleloy, Faulx et les deux tiers du village de Champigneulle, en tous droits, de haute moyenne et basse justice avec les cens et rentes, les fours, pressoirs et moulins banaux ». Notons cependant que si les visas mentionnent les lettres patentes du 9 mars 1719 par lesquelles Léopold cède au sieur Leprudhomme de Fontenoy, « pour toujours renonçant à la faculté de rachat ci-devant stipulée les justices de Champigneulle, héritages, cens et droits en dépendans », pour autant elles n'interviennet pas dans la décision du Conseil de préfecture de la Meurthe et, notamment, celui-ci ne tient pas compte de la renonciation à la clause de rachat que Léopold y fait.. Sans doute, cela doit-il se comprendre comme la volonté de ne tenir compte que de la date intiale de l'engagement. De ce fait, le Conseil de préfecture de la Meurthe estime que les de Verdun –et ici, Mme de Verdun- ne tiennent leurs droits qu'en référence à l'acte de 1632. Une autre hypothèse serait de dire que la succession de Fontenoy étant vacante, ses droits sont retournés à ses auteurs, lesquels ont désigné un nouveau beneficiaire sur la base de l'acte de 1632. La dernière et plus vraissemblable explication est sûrement que l'acte de 1775 s'étant réservé une faculté de rachat sur « les objets qui avaient été concédés par les contrats de 1632 », on a fait fi des lettres patentes de 1719. A.D.M.M. 5 K 21.

[1737] A.D.M.M. 5 K 21.

[1738] Ascendant du sieur de Fontenoy.

[1739] A.D.M.M. 5 K 21. Contrat du 18 mars 1634.

étant antérieur à 1698 et ne contenant aucune clause de réserve ou de rachat, il n'est pas révocable, à charge cependant pour la dame de Verdun de s'acquitter du cens de 12 francs s'il n'a été racheté.

Concernant les autres possessions de la dame de Verdun, le Conseil de préfecture –pour répondre à la question de leur révocabilité- s'attache à savoir s'ils s'agit de biens ou de droits rattachés à la seigneurie de Champigneulles et au contrat d'engagement de 1632. En effet, dans l'affirmative et comme nous avons déjà eu le loisir de le préciser, la révocabilité s'imposerait eu égard à la clause de réserve de rachat. Or, tel n'est pas le cas. Dans un premier temps, le Conseil observe qu'il s'agit d'héritages domaniaux, pour lesquels la dame s'acquitte de cens distincts des 23 réseaux de blé prévus par l'acte de 1632. Dans un second temps, il estime que ces terres n'ont pu être « réunies au corps de la seigneurie de Champigneulles » par effet de la puissance féodale, car celle-ci ne se présume pas, ni par retrait censuel, car celui-là n'existait pas en Lorraine. Il en conclut donc que la dame de Verdun en est propriétaire non par engagement mais par un mode classique d'accession à la propriété (teles les successions, donations…). Par conséquent, la pétitionnaire se trouve là à l'abri de toute révocation[1740].

c2. La forêt de Clairlieu.

Le 18 février 1806, le Conseil de préfecture est appelé à statuer sur le sort de la forêt de Clairlieu. La pétition émane du tuteur du propriétaire, alors mineur. C'est donc le sieur Delavieuville, tuteur de Lamberty qui dépose cette requête, pretextant que l'engagement ou la donation de ces bois date de 1620. Etant donc antérieur à 1698, cet engagement doit donc être déclaré irrévocable. Or, il s'avère que cette donation concédée par des lettres patentes de 1620 a porté à la fois sur mille arpents du bois de Clairlieu et sur un bois dénommé Bro, « avec réserve du droit de reversion au domaine dans le cas de non-descendance du sieur de Tournielle et de son fils, lesquels ne pourront changer de nature l'objet de la donation »[1741].

Concient donc de la présence de cette clause de retour, Delavieuville propose de s'acquitter du quart de la valeur de la forêt. Or, pour le Conseil de préfecture de la Meurthe, il

[1740] « Considérant que les autres héritages domaniaux possédés par la dame de Verdun (…) ne sont pas provenus immédiatement des auteurs en vertu des contrats de 1632, puisque ces contrats comprennent des droits incorporels et ne rappellent aucuns autres immeubles que les four, moulin et pressoir banaux, qu'on ne peut pas soutenir que lesdits héritages sont obvenus aux engagistes de 1632 en vertu de leur contrats, par retrait censuel ou par tout autre effet de la puissance féodale (…) qu'il suit de là que les dits héritages domaniaux doivent être considérés (…) comme possédés, non en vertu des engagements de 1632 mais en vertu des accensements dont les titres sont produits ; qu'ainsi, relativement à ces héritages, la dame de Verdun n'est point engagiste mais censitaire depuis une époque dont l'ancienneté la met à l'abri de l'application de la loi du 14 ventôse an VII quant au corps des héritages parce qu'ils sont accensés à perpétuité sans clause de retour, et que la faculté de rachat réservée au souverain par l'arrêt du 7 février 1775 ne frappe que les objets qui avaient été concédés par les contrats de 1632 et que l'arrêt de la Chambre des comptes du 24 février 1779 qui admet la déclaration des objets domaniaux de Champigneulles en rappelant la faculté de rachat, ne lui a pas donné et ne pouvait pas lui donner plus d'extension que l'arrêt du Conseil, en exécution duquel ladite déclaration était fournie. Que mal à propos l'on soutiendrait que l'arrêt du 7 février 1775 détruit les contrats de 1632 et doit être considéré comme le titre d'une concession nouvelle qui comprend d'autres objets que ceux accordés en 1632 puisque ledit arrêt rappelle expressément lesdits contrats et les indique comme déterminant les objets de la concession primitive à laquelle seulement, il appose des modifications et charges nouvelles ». A.D.M.M. 5 K 21.

[1741] A.D.M.M. 5 K 19.

ne fait aucun doute que cette donation est révocable tant au regard de la loi du 14 ventôse an VII que des dispositions législatives qui l'ont précédée. En effet, en dépit des allégations du requérant, le fait qu'Henry de Lorraine ait procédé à cette sorte de libéralité pour services rendus par la famille du bénéficiaire ne rend pas la donation irrévocable. De même, le fait que le retour au prince -donc le terme de la donation- ne soit pas atteint n'empêche pas la révocation[1742]. Une fois admis que cette donation est révocable, Lamberty doit être admis à déposer sa soumission du quart de la valeur des terres en question. Or, celui-ci invoque un dernier argument : l'article 15 de la loi du 14 ventôse an VII qui surseoit à statuer sur le sort des « concessions de forêts au-dessus de cent cinquante hectares ». Là, se pose alors la question de la consistance de la forêt concédée. Si, en effet, la concession octroyée en 1620 est bien de cent cinquante hectares voire plus, ce qu'il en reste le jour de la délibération est, semble-t-il bien moindre[1743]. En attendant une estimation réelle, le Conseil de préfecture arrête[1744] « qu'il y a lieu de faire jouir le mineur Lamberti de la faculté accordée aux engagistes par la loi du 14 ventôse an VII, dans le cas où la portion du bois de Clerlieu qui doit encore se trouver en nature des bois après la déduction de la partie prise ou essartée pour la route de Bayon à Lunéville ne serait pas d'une consistance supérieure à 150 hectares, et que la distance aux autres bois impériaux serait plus grande que celle exigée pour rendre les forêts inaliénables ».

[1742] « L'article 28 de la loi du 1er décembre 1790 porte expressément que les dons, concessions et transports à titre gratuit sont et demeurent révocables à perpétuité, même avant l'expiration du terme auquel la reversion à la couronne aurait été fixée par le titre primitif ; que l'article 3 de la loi du 14 ventôse an VII porte que toute aliénation du domaine avec clause de retour, à quelque titre que ce soit, à quelques époques qu'elles puissent remonter et en quelque lieu de la République que les biens soient situés, sont définitivement révoqués ; que nulle distinction n'est faite en faveur des dons pour récompense de services qu'ils ne sont exceptés de la révocation par aucune disposition que loin de là les termes généraux et particuliers des lois les signalent comme révocables » A.D.M.M. 5 K 19.

[1743] « Considérant (…) que dans la thèse générale il paraît que c'est la consistance des bois au moment de l'engagement qu'il faut considérer et non celle du moment où la loi est intervenue » A.D.M.M. 5 K 19.

[1744] « (…) ainsi, à moins qu'un engagiste ne se trouve dans un cas particulier, l'on n'a à vérifier d'autres choses sinon que la consistance du bois qui lui a été concédé, était égale ou supérieure à celle qui rend révocable les aliénations des bois, attendu qu'il est constant que la construction de la route de Lunéville à Bayon et l'essart des deux cotés qui a eu lieu en vertu de la loi, ont singulièrement réduit la consistance du bois concédé : que cette réduction n'est point le fait du concessionnaire mais du souverain qui ayant par ce moyen changé la nature du fonds engagé est censé n'avoir concédé en nature des bois que la portion qui doit s'y trouver après la déduction de l'essart exécuté par suite de ses ordonnances ; il est certain que c'est cette circonstance qu'il faut seule considérer, ce qui est d'autant plus juste que le terrain essarté ne doit point être rétabli en bois, quand même il reviendrait dans la main du domaine et que d'ailleurs si les bois à raison de l'essart n'a pas la consistance et la distance qui le rendent inaliénable, il est dans le cas d'être vendu ; or, il impliquerait que d'un coté il fut retiré à l'engagiste sous le prétexte d'une consistance supérieure à 150 hectares et de l'autre qu'il fut vendu comme n'ayant pas cette consistance ; qu'il suit de là que si le dit bois est aliénable il peut aussi être laissé au concessionnaire en payant le quart de la valeur, conformément à la loi du 14 ventôse an VII ». A.D.M.M. 5 K 19. Loi 11 pluviôse an XII (1er février 1804) DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances réglements et avis du Conseil d'Etat*, Tome 14, édition 1826, page 478-479 : article 10 : « A l'égard des aliénations ou engagements,accensements, sous-aliénationset sous-inféodations de terrains enclavés dans les forêts dont il s'agit, ou en étant distants de moins de sept cent quinze mètres, le sursis porté par la dernière partie de l'article 15 de la loi du 14 ventôse an VII, est révoqué, et les autres dispositions de la même loi leur seront appliquées ».

2. Le sort des aliénations survenues en Lorraine entre 1698 et 1766 : La question du marquisat de GrandSeille.

Même si nous ne sommes pas en mesure de fournir l'épilogue de l'affaire qui nous préoccupe à présent, il nous a semblé intéressant d'en dire quelques mots. Comme de très nombreuses affaires qui occupent le Conseil de préfecture de la Meurthe en ce début de dix-neuvième siècle, elle fourmille d'informations sur l'histoire de notre région.

La dame de Marmier, demeurant à Besançon, est propriétaire de quatre étangs : Gresson[1745], Gaulney[1746], Albe[1747] et Villenancourt[1748]. Originairement, ceux-ci appartiennent à Charles IV, duc de Lorraine qui, en 1632, les vend avec réserve de rachat, à Charles Thaleuret, châtelain et gruyer de Blâmont. En 1718, le duc Léopold subroge les époux du Chatelet dans son droit de racheter les étangs de Villenancourt et Albe, « se réservant pour lui et ses successeurs la faculté de rentrer dans la possession et jouissance desdits étangs, quand bon lui semblera »[1749]. En 1720, les époux Chatelet deviennent propriétaires des quatre étangs. Il faut cependant remarquer que les deux étangs de Gresson et Gaulney sortent de leur patrimoine suite à la loi du 10 frimaire an II.

Par ailleurs, des lettres patentes de Léopold érigent en marquisat des terres appartenant également à du Chatelet. Il est donc possible de supposer que la dame de Marmier est ayant droit de Chatelet, peut-être même une de ses descendantes. Sa pétition devant le Conseil de préfecture de la Meurthe consiste donc à faire reconnaître la non-application de la loi du 14 ventôse an VII quant aux deux étangs qui lui restent ainsi que quant au marquisat de Grand-Seille. Sur la première de ces deux questions, la réponse est assez simple et rapide. La vente au profit des du Chatelet date de 1720 –par conséquent après 1698- et l'engagement primitif est, lui, de 1632. Or, dans tous ces actes, les ducs se sont toujours réservés la faculté de rachat des étangs. La seule façon d'en devenir propriétaire incommutable est donc bel et bien, pour la dame de Marmier, de s'acquitter du quart de leur valeur.

En second lieu, la question du marquisat de Grand-Seille, et malgré son « intime conviction », le Conseil de préfecture de la Meurthe accorde momentanément le bénéfice du doute à la demanderesse. Celle-ci affirme en effet qu'aucun élément de domanialité ne se rattache au marquisat et qu'il doit donc être exclu des dispositions de la loi de l'an VII. La dame Marmier n'aurait donc rien à payer pour être déclarée propriétaire incommutable. Le

---

[1745] « GRESSON (LE) ou LE GRIFFON, ancienne métairie et étang à l'abbaye de Haute-Seille, commune de la Garde. (…) Un ruisseau du nomde Gresson prend sa source prés de Cirey, passe sur le territoire de Frémonville et se jette dans la Vezouse ». Autres orthographes : Grangia Graçons (1150-1158), Grangia de Grassum (1288). LEPAGE (Henri), *Dictionnaire topographique du département de la Meurthe*, p.61 et 62.

[1746] Nous n'avons pas trouvé de renseignements sur cet étang.

[1747] Albe : Le dictionnaire topographique du département de la Meurthe recense unerivière et unruisseau à ce nom (pas d'étang). Il semblerait qu'il s'agisse du ruisseau : « ruisseau [qui] prend naissance au-dessus d'Amenoncourt, passe sur les territoires de Gondrexon, Autre- pierre, Verdenal et Domèvre, et se jette dans la Vezouse entre Saint-Martin et Domèvre. (…)
ALBE (L'), rivière [qui] a ses sources principales à Rodalbe, Bénestroff (Meurthe) et Acherbach (Moselle) ; elle passe sur les territoires de Réning, Insming, Bénestroff, Vahl, Neuf-Village et Virming, reçoit les ruisseaux de Benestroff, Gosemark, Hayrget-Greben, Lansbronn, Resgreben, Rhodes et se jette dans la Sarre à Sarralbe ». LEPAGE (Henri), *Dictionnaire topographique du département de la Meurthe*, p.2.

[1748] Nous n'avons pas trouvé de renseignements sur cet étang. Son nom n'est peut-être pas exactement celui qu'il nous a semblé lire sur les registres du Conseil de préfecture de la Meurthe.

[1749] A.D.M.M. 5 K 21.

Conseil, pour sa part, estime « qu'il n'est pas douteux qu'une partie provienne de l'ancien domaine de la couronne, ainsi que l'énoncent formellement lesdites lettres patentes » mais, contre toute attente, il accorde à la pétitionnaire un délai pour étayer ses allégations. La séance du 21 février 1807 se clôt donc sur un surseoit à statuer partiel. Or, cette décision ne satisfait pas le directeur des Domaines qui estime que le Conseil n'aurait pas dû reporter ainsi *sine die* sa décision et aurait dû au moins fixer un délai maximum à la dame Marmier, délai pendant lequel elle serait recevable à présenter ses preuves mais qui, une fois écoulé, permettrait au Conseil de trancher en sa défaveur. Le Conseil accède à cette requête dans un arrêté du 14 mars 1807[1750] et fixe un mois de délai à la requérante.

Si la loi du 14 ventôse an VII ordonne la révocation de toutes les aliénations domaniales postérieures à l'édit de Moulins de 1566, elle prévoit cependant une faculté de rachat par l'ancien engagiste contre paiement du quart du terrain. En effet, tandis que les premiers articles de la loi du 14 ventôse an VII énoncent la liste des domaines engagés dont la révocation doit être prononcée, l'article 13 de cette même loi dispose que ces « engagistes qui ne sont [pas] maintenus (…) sont tenus (…) de faire (…) à l'administration centrale de département (…) la déclaration générale des fonds faisant l'objet de leur engagement, échange ou autre titre de concession ». Et ce, afin de pouvoir ensuite faire « la soumission irrévocable de payer en numéraire métallique le quart de la valeur desdits biens », ce qui leur permettra d'être « maintenus dans leur jouissance (…) [et être] déclarés en outre et reconnus propriétaires incommutables, et en tout assimilés aux acquéreurs de biens nationaux »[1751].

SECTION 3. LES EXCEPTIONS A LA REVOCATION.

L'ensemble des exceptions sont évoquées dans l'article 5 de la loi. Cet article contient un certain nombre d'exceptions à la révocation encourue du fait de l'article 4, à savoir les aliénations du domaine français postérieures à 1566 et, en ce qui nous concerne, les aliénations du domaine lorrain postérieures à 1766. Il faut cependant remarquer que toutes les exceptions retenues par l'article 5 de la loi de l'an VII ne sont pas également représentées dans les registres du Conseil de préfecture de la Meurthe. En effet, la jurisprudence nanceienne manifeste une certaine prédilection pour les troisième et quatrième paragraphes de cet article, comme nous allons maintenant le voir.

[1750] A.D.M.M. 5 K 21.
[1751] Loi du 14 ventôse an VII, article14 ; DUVERGIER, op. cit., Tome 11, p. 167.

1. L'article 5§3 de la loi du 14 ventôse an VII.

a. L'éloignement des forêts[1752].

Les terres vaines et vagues données à cens ne voient donc pas leur accensement remis en cause et révoqué si elles se situent suffisamment loin d'une forêt. Or, se basant sur la localisation de cent trente arpents de terrains au milieu d'une forêt –certes, incendiée- le Conseil de préfecture de la Meurthe, suite à une pétition déposée par Jacques Préauff, décide que pour conserver leurs droits, les pétitionnaires devront déposer une soumission du quart de la valeur des terres, comme l'exige la loi de ventôse an VII. Ils deviendront dès lors propriétaires incommutables. Dans le cas contraire, cet accensement sera révoqué.

C'est la Chambre des comptes qui « laisse (…) à Marie Jacquemin, veuve de Jean Jadot et à Jean Jadot son beau père 130 arpents de bois incendié dans la forêt de mandon (…), pour le faire essarter et mettre en nature d'héritage, à charge de paier un cens annuel de six gros »[1753]. Cette ferme domaniale est désignée plus couramment sous le nom de « corne des cras ». Les censitaires de cette ferme obtiennent, quelques mois plus tard, du duc Léopold, la permission d'envoyer leurs bêtes vain pâturer dans la forêt de Mandon. Par deux arrêts successifs, en 1729 et en 1738, l'accensement de la corne des cras et l'autorisation de vaine pâture de leurs bêtes sont maintenues. Le Conseil de préfecture de la Meurthe, dans sa délibération du 13 février 1807, estime que « la corne des cras (…) aboutit immédiatement aux forêts impériales et que le canton ascensé, qui contient environ 25 hectares faisait partie desdites forêts avant l'incendie qui a determiné l'accensement que nul doute ne peut être établi sur le fait de la contiguité immédiate de la ferme avec les forêts impériales ». Ainsi donc les requérants ne peuvent-ils invoquer à leur profit l'exception à la révocation de l'article 5§3. Il faut en outre noter une formulation quelque peu particulière du Conseil qui, dans son arrêté, déclare qu'il s'agit là de la seule exception invoquée par le réclamant. La tournure de la phrase laisse présager que le Conseil entrevoit sûrement un autre moyen que les pétitionnaires auraient pu alléguer au secours de leurs prétentions.

b. Le montant modeste de la redevance ne prouve pas le caractère vain et vague d'une terre.

Le 15 janvier 1735 -soit prés de trente et un an avant la réunion de la Lorraine à la France- un arrêté de la Chambre des comptes acense à George Tergel « l'emplacement d'un moulin à charge de le rétablir » ainsi que « le petit lieu de Henning moyennant un cens de six resaux[1754] de seigle et douze livres tournois »[1755].

[1752] Soulignons encore que l'article 5§3 ne précise pas de type particulier de forêt. Celle-ci peut donc être nationale ou non.
[1753] A.D.M.M. 5 K 21.
[1754] A titre indicatif, notons que le résal d'Epinal mesuré ras (ce qui est généralement le cas du seigle) vaut 1 hectolitre 248. Mesuré comble, il vaut 1 hectolitre 621. SCHWAB (Leon), La Révolution dans les Vosges, Bulletin du Comité départemental des Vosges pour la recherche et la publication des docuents économiques de la Révolution française, Epinal, Imprimerie nouvelle, 1908-1909, 256 pages, p. 145.
[1755] A.D.M.M. 5 K 21.

En 1776, un arrêt de la Chambre des comptes du 31 juillet, subroge Jean Grinner au bénéfice de l'accensement du 15 janvier 1735. C'est donc ce dernier qui saisit le Conseil de préfecture de Nancy à l'effet de faire confirmer ses droits, sans s'acquitter d'une quelconque soumission. Notons que plusieurs décisions avaient déjà conforté le requérant en ce sens. Ainsi, un jugement du tribunal de Sarrebourg du 1er octobre 1793 l'a-t-il déclaré propriétaire incommutable du moulin de Henning et du petit lieu.

C'est ensuite la veille de la promulgation de la grande loi instituant les Conseils de préfecture qu'un arrêté de l'administration du département se prononce. En ce 27 pluviôse an VIII, il déclare que le moulin et ses dépendances n'étant pas à 715 mètres des forêts, cet accensement « n'est pas frappé par la loi du 14 ventôse an VII » [1756]. Autrement dit, l'administration du département se base implicitement sur l'article 5§3 de la loi de ventôse an VII et estime que la révocation n'a pas être prononcée. Il faut en donc en déduire que selon cette administration, les biens acensés rentrent dans la catégorie des terres vaines et vagues, landes, bruyères…

Or, l'arrêté du Conseil de préfecture de la Meurthe rendu sept ans plus tard, n'analyse pas la situation de Jean Grinner de la même façon. Tout d'abord, le Conseil, se référant au droit local en vigueur au moment du premier accensement –autrement dit, en 1735- déclare que, puisqu'en Lorraine « les domaines ont toujours été considérés comme inaliénables et leurs aliénations à titre d'engagement ou d'accensement comme perpétuellement révocables »[1757], il faut en déduire que cet asencement de 1735 passé au profit de George Tergel « est susceptible de révocation s'il ne se trouve pas compris dans les exceptions prononcées par l'article 5 de la loi du 14 ventôse an VII »[1758]. Il en déduit alors que seuls deux textes peuvent éventuellement s'appliquer : l'article 5§3 ou encore l'article 5§4. Or, contrairement à la décision précédente, il écarte rapidement le 5§3 au motif qu'il ne s'agit en aucune façon de terres vaines et vagues. En effet, il faut d'abord remarquer que cette qualification ne ressort pas des termes de l'acte. Le requérant allègue alors de la modicité de la redevance, estimant que cela constitue la preuve indubitable du caractère vain et vague du petit lieu de Henning. Le Conseil de la Meurthe rejette cette prétention, estimant que « la modicité de la redevance annuelle de douze livres pour environ 50 jours de terre en une pièce ne peut pas être regardée comme la preuve du peu de valeur du terrain »[1759]. D'ailleurs, il faut selon lui envisager cette faible redevance comme une contrepartie naturelle au « cens très fort [exigé] pour l'emplacement du moulin à rebâtir »[1760]. En somme, il ne s'agit de rien de moins qu'un petit geste contractuel. Pour écarter définitivement cet article, le Conseil ajoute qu'au surplus, « la loi n'excepte les terrains vains et vagues asencés, qu'autant que les asensements ont été faits dans les formes prescrites pour les règlements en usage qu'il n'est pas douteux au cas présent que l'asencement a été fait sous la redevance proposée par les censitaires sans qu'il y ait eu affichage, publications ni enchères, malgré qu'elles fussent en usage ; qu'il suit de ces circonstances que l'exception relative aux terrains vains et vagues ne peut être appliquée au

[1756] A.D.M.M. 5 K 21.
[1757] A.D.M.M. 5 K 21.
[1758] A.D.M.M. 5 K 21.
[1759] A.D.M.M. 5 K 21.
[1760] A.D.M.M. 5 K 21.

petit lieu dit de Henning ascensé à Tergel en 1735 »[1761]. L'exception de l'article 5§4 étant également écartée, le Conseil de préfecture de la Meurthe en conclut donc que cet accensement encourt la révocation.

Cette sévérité du Conseil de préfecture quant à l'appréciation du caractère vain et vague est constante. Ainsi, le Conseil rejette-t-il encore en 1807, l'exception de révocation alléguée par des pétitionnaires, censitaires de la métairie d'Angoumont. En effet, rien ne corrobore cette allégation et encore moins les termes mêmes des seuls actes présentés. En effet, « le décret et le contrat d'accensement qui seuls peuvent justifier ces deux points ne sont pas représentés »[1762]. Il faut donc se réferer aux « lettres patentes du 10 juillet 1724 qui sont prudentes, [et qui] portent que la métairie d'Angoumont consistait en masure, terres, prés, (…) et autres héritages, expressions qui ne caractérisent pas des terrains vains et vagues mais des biens en valeur qui, probablement avaient été déjà affermés, puisque leur réunion est qualifiée de métairie »[1763]. Un second argument est alors invoqué, à savoir « qu'il restait encore des terres à défricher » [1764]. Cependant, le Conseil balaye bien vite ce moyen pour deux raisons. La première est que cela « ne prouve pas que, dans l'origine, la totalité des terrains était en friche, puisqu'il est constant qu'il y avait des prés »[1765], et la secondeest que ce cas a été prévu par la loi de ventôse an VII et annule l'exception de révocation. Autrement dit, « il suffit qu'il y ait eu quelque terrain en rapport quand même il serait certain que la majeure partie des biens ascensés était inculte, pour que la révocation dut avoir lieu pour le tout, à défaut de destruction des terrains en valeur et de ceux en friche, conformément aux dispositions de l'article VIII de la loi »[1766]. Les petitionnaires doivent donc déposer leur soumission, sous peine de révocation.

2. Autre exception à la révocation : l'article 5 § 4 de la loi du 14 ventôse an VII.

Sont exceptées de la révocation « les aliénations et sous-aliénations ayant date certaine avant le 14 juillet 1789, faites avec ou sans deniers d'entrée, de terrains épars quelconques au-dessous de la contenance de cinq hectares, pourvu que lesdites parcelles éparses de terrains ne comprissent lors des concessions primitives, ni des maisons appelées châteaux, moulins, fabriques ou autres usines, à moins qu'il n'y eût condition de les démolir, et que cette condition n'ait été remplie, ni, dans les villes, des habitations actuellement comprises aux rôles de la contribution foncière au-dessus de quarante francs de principal »[1767].

[1761] A.D.M.M. 5 K 21.
[1762] A.D.M.M. 5 K 21.
[1763] A.D.M.M. 5 K 21.
[1764] A.D.M.M. 5 K 21.
[1765] A.D.M.M. 5 K 21.
[1766] A.D.M.M. 5 K 21. Loi du 14 ventôse an VII, article 8 : « Dans le cas où un contrat d'aliénation, inféodation, bail ou sous-bail à cens ou à rente, porterait à la fois sur des terrains désignés comme vains et vagues, landes, bruyères, palus, marais et terrains en friche, et sur des terres désignées comme étant cultivées ou autrement en valeur, sans énonciation de contenance, ou sans distinguer la contenance des uns et des autres, la révocation aura lieu pour le tout ». DUVERGIER, op. cit., Tome 11, p. 167.
[1767] DUVERGIER, op. cit., Tome 11, p. 166.

a) Les domaines de moins de cinq hectares[1768].

La loi du 14 ventôse an VII transforme certains domaines engagés en propriété incommutable.

L'Etat abandonne gratuitement les domaines d'une superficie inférieure à 5 hectares.

Cependant, pour ceux dont la superficie dépasse 5 hectares, l'engagiste doit verser un quart du capital de la rente ou du montant estimé.

Invoquant cette disposition législative, Georges Tirlet demande « qu'un terrain sur lequel est construit un moulin à grains sur la rive droite de la rivière de la Meurthe prés des grands moulins de Nancy, soit excepté des dispositions de la loi du 14 ventôse an VII relatives au payement du prix du quart de la valeur du fond »[1769]. En effet, selon lui, ce terrain ne dépasse pas le seuil des cinq hectares et il ne pense donc pas devoir s'acquitter du quart de sa valeur. Contre l'avis du directeur de la Régie de l'Enregistrement et des Domaines, le Conseil de préfecture de la Meurthe va se ranger à l'avis du pétitionnaire. Dans un premier temps, il admet que la superficie de ce terrain est bien inférieure aux cinq hectares imposés par la loi puisque sa « consistance [est de] six omnées quatre toises » ou encore «12 arres 25 centiares »[1770] . La révocation doit donc bien être écartée conformément à l'article 5§ 4 de la loi du 14 ventôse an VII. Or, l'argumentation de la Régie va plus loin et se fonde sur d'autres précisions de cet article pour en évoquer l'exclusion et prétendre que l'accensement doit être révoqué. En effet, l'article 5 § 4 précise bien que la révocation est écartée si le terrain mesure moins de cinq hectares mais la révocation est à nouveau de droit si ces terrains comprennent des moulins[1771]. C'est sur cette dernière précision que la Régie se fonde pour demander la révocation du contrat passé au profit de Courtet puis Tirlet. Or, le Conseil de préfecture de la Meurthe va combattre cet argument. En effet, selon lui et en se fondant sur les actes initiaux d'accensement, « il n'existait pas lors de l'accensement d'usine ni de fabrique, (…) d'ailleurs le souverain n'a réellement acensé que le terrain puisque le batiment qui y était construit ne lui appartenait pas, mais bien à la ville de Nancy qui devait être indemnisée des matériaux de ces bâtiments, qui a depuis rempli cette obligation »[1772]. En conséquence, le Conseil de préfecture estime le raisonnement de la Régie infondée : « Considérant que la Régie est dans l'erreur quand elle suppose que cette exception n'est pas applicable à l'accensement dont il s'agit par la raison que le bien qui en fait l'objet doit être rangé dans la classe des fabriques ou usines »[1773]. Si donc le pétitionnaire obtient gain de cause et est dispensé du paiement du quart de la valeur du bien, l'arrêté du 12 prairial an VIII (1er juin 1800) précise cependant que « Georges Tirlet est maintenant dans la jouissance du terrain ascensé à la charge de continuer

[1768] En fait, si le domaine ne dépasse pas 5 ha, l'Etat l'abandonne gratuitement tandis que, au-delà, l'engagiste doit verser un quart du capital de la rente ou de l'expertise

[1769] A.D.M.M. 5 K 3.

[1770] A.D.M.M. 5 K 3.

[1771] Sont exceptées de la révocation « les aliénations et sous-aliénations ayant date certaine avant le 14 juillet 1789, faites avec ou sans deniers d'entrée, de terrains épars quelconques au-dessous de la contenance de cinq hectares, pourvu que lesdites parcelles éparses de terrains ne comprissent lors des concessions primitives, ni des maisons appelées châteaux, moulins, fabriques ou autres usines, à moins qu'il n'y eût condition de les démolir, et que cette condition n'ait été remplie » Article 5 § 4, Loi du 14 ventôse an VII ; DUVERGIER, op. cit., Tome 11, p. 167.

[1772] A.D.M.M. 5 K 3.

[1773] A.D.M.M. 5 K 3.

le payement de la redevance fixée par le dit acte d'accensement ». Or, cette redevance consiste à « payer au Domaine un cens annuel et perpétuel de cinquante livres cours de france[1774], d'entretenir le dit canal ainsi que les digues et le bord de la rivière et d'indemniser la ville de Nancy des matériaux du batiment et du canal à lui concédé ». Peut-être aurait-il été plus rentable pour Tirlet de s'acquitter du quart de la valeur du fond et d'être déchargé de cette dette perpétuelle.

Certains pétitionnaires ne rencontrent aucune difficulté et obtiennent facilement du Conseil de préfecture de la Meurthe la reconnaissance de la faible superficie de leurs accensements. Ainsi en va-t-il, par exemple, de la pétition déposée par François Margo, « héritier » d'un accensement passé en 1734 à Badonviller et portant sur « douze jours six ommées et 14 toises de terrain, ban de Pixonne proche la tuilerie (…), pour en jouir à perpétuité ainsi que des maison et jardin construits sur ledit terrain, moyennant le cens de 6 gros, par chaque jour de terrain »[1775]. C'est encore le cas d'un magistrat à Vic, Augustin Hun, beneficiaire d'un accensement de 1772, portant sur 8 jours trois quarts de terre, dans le ban de Dieuze, sous un cens originaire de 3 resaux et demi de blé à 13 livres 16 sous. Là, alors qu'il se montre généralement pointilleux, le Conseil de préfecture de la Meurthe fait droit à la demande et refuse la révocation sans certitude absolue de l'absence de constructions sur ce terrain. Il n'a cependant peut-être pas de raison particulière de douter. Il décide alors que cet « accensement (…) ne comprend qu'un hectare 79 ares de terrain, sur lequel il paraît qu'il n'existait lors de la concession primitive, ni chateau, ni usine, ni maison, conséquemment (…) l'exception du § 4 de l'article 5 est parfaitement applicable »[1776]. Dans le cas de Jean Nicolas Marlier et François Boulangé, habitants de Pont Saint Vincent, le Conseil est un peu plus catégorique et se dit « certain qu'il n'y avait sur ledit terrain, aucun château, ni usine ». Il s'assure par ailleurs, que les habitations construites, « ne paient pas 15 francs de contribution foncière en principal ». Quant à la condition de superficie inférieure à 5 hectares, le Conseil la justifie par le contrôle du livre foncier et surtout par le « certificat des maire et répartiteurs de Pont St Vincent, constatant que les terrains ascensés en 1777 ne contiennent qu'environ 13 ares »[1777]. Notons que cela semble être un calcul approximatif mais qui satisfait le Conseil de préfecture, lequel fait droit à la demande de non révocation.

b) La superficie se mesure concession par concession.

Ce qui, en théorie semble une évidence, l'est parfois moins lorsque le point litigieux est porté devant ses juges. Ainsi, le Conseil de préfecture de la Meurthe se trouve-t-il dans l'obligation de rappeler ce principe -implicite dans la loi- lorsque, saisi d'une demande de non

[1774] Il semble que dans les années 1790, 50 livres équivalent à un mois de travail d'un journalier.
[1775] A.D.M.M. 5 K 21.
[1776] A.D.M.M. 5K21.
[1777] A.D.M.M. 5K21. « Qu'il est constant que l'emplacement des bâtiments, le petit terrain au devant et l'ancienne chénevière sont d'une contenance très inférieure à 5 hectares puisqu'il est justifié par l'extrait des états de section et matrice du rôle foncier de Pont St Vincent, et par le certificat de 2 arpenteurs et des maire, adjoint et répartiteurs de la même commune, que l'emplacement des bâtiments ascensés le terrain au devant desdits bâtiments provenant de la veuve Vigneron et l'ancienne chènevière ne contiennent en totalité qu'environ 13 ares 9 centiares ». Notons que la chenevrière est un champ de chanvre.

révocation, il est en présence d'un pétitionnaire détenteur de deux cens pour des parcelles contigues.

Ainsi, en 1709, un arrêt de la Chambre des comptes acense-t-il à Joachim Pignolet le terrain où est construite une aiguiserie, -terrain de 40 pieds quarrés de superficie-, à charge de payer 10 francs de cens et de toujours entretenir ladite aiguiserie. Puis, en 1751, un contrat « accorde aux détenteurs de l'aiguiserie et habitation voisine, le terrain adjacent, de la contenance de 15 toises sur 10, pour faire à perpétuité une dépendance de l'usine, à charge de combler ledit terrain et d'en paier un cens d'un franc ». Après quelques subrogations[1778], les biens en questions sont vendus séparément en 1787. Puis, en 1806, c'est un nommé Joseph Viry qui rachète la plupart des droits sur ces deux accensements de 1709 et 1751. Le Conseil de préfecture de la Meurthe, dans son arrêté du 14 avril 1807, estime qu'il ne faut pas avoir égard à l'ensemble des deux terrains -même s'ils se trouvent à nouveau réunis- pour comptabiliser leur superficie. Originairement, il y a bel et bien eu deux accensements séparés (et même de 42 ans !) et le fait que le deuxième ait été réalisé pour être alors une dépendance du premier, ne doit pas entrer en ligne de compte. Pas plus d'ailleurs, que le fait que cette réunion se produise à nouveau. De ce fait, il apparaît évident que chaque accensement répond aux conditions de non révocation de l'article 5§4, et, en particulier à celle d'une superficie inférieure à cinq hectares[1779].

Il faut sûrement estimer que ce qui est vrai de la superficie, l'est aussi de l'autre condition de l'article 5§4 de la loi du 14 ventôse an VII, à savoir qu'il faut examiner l'absence de constructions, accensement par accensement. La jurisprudence du Conseil de préfecture de la Meurthe ne nous fournit cependant pas d'illustrations de cette question.

c) La présence d'usines.

Il ressort des allégations mêmes du pétitionnaire que, dans le premier accensement, se trouve une aiguiserie. Il est donc légitime de penser qu'il y a là une « contre-indication » à l'application de 5§4 ! Or, il n'en est rien. Le Conseil de préfecture de la Meurthe, découvrant que l'aiguiserie n'a pas été construite par le domaine mais par un particulier sur ledit domaine, estime qu'elle ne fait pas partie de l'accensement[1780].

[1778] Dont Tirlet, déjà évoqué en d'autres occasions dans les arrêtés de ce même Conseil…

[1779] « Le Conseil de préfecture du département de la Meurthe, considérant d'une part, qu'il est constant que le terrain domanial accordé aux auteurs du pétitionnaire [en] 1751 (…) n'a qu'environ 13 ares de superficie, et qu'à l'époque de la concession qui en a été faite à perpétuité et sans clause de retour, il ne comprenait ni château, ni maison, ni moulin, ni autre usine, que dés lors l'exception du § 4 de l'article 5 de la loi du 14 ventôse an VII qui n'exige que ces deux conditions est incontestablement applicable à l'accensement dudit terrain que vainement l'on objecterait que l'arrêt du Conseil de 1751 en accordant le terrain dont s'agit, déclare qu'il sera à perpétuité dépendance de l'usine placée sur un terrain voisin, ascensé en 1709 parce que la réunion de ces deux terrains n'empêche point qu'il n'y ait deux concessions distinctes dont le mérite doit être apprécié séparément d'après les dispositions de la loi et, qu'au surplus, la réunion prescrite sans necessité par l'arrêt du Conseil, a cessé d'avoir lieu du consentement même de la Chambre des comptes qui, le 21 mars 1787 a enregistré le contrat de vente, qui divisait les deux objets ». A.D.M.M. 5K21, n° d'ordre 66 de Joseph Viry demeurant aux grands moulins de Nancy.

[1780] « Considérant relativement à l'accensement consenti le 30 décembre 1709 par la Chambre des comptes de Lorraine au profit du sieur Joachim Pignolet aux droits duquel se trouve le pétitionnaire pour partie, qu'il est constant que le terrain domanial ascensé n'a que 40 pieds en quarré, c'est à dire un peu plus d'un are de

La veille de cet arrêté, le Conseil venait d'ailleurs d'expliquer longuement ce principe après avoir été saisi d'une demande de non-révocation par un autre ayant droit de Joachim Pignolet, le premier beneficiaire de l'accensement de 1709[1781]. Ainsi, François Marin, cadet de Nancy, a-t-il acquis le 24 nivôse an V (13 janvier 1797) un bâtiment, construit en lieu et place de l'ancienne aiguiserie. Il s'inquiète donc de savoir s'il n'encourt pas la révocation. Le Conseil de préfecture de la Meurthe explique alors dans cet arrêté du 13 avril 1807, « qu'il est constant que le terrain domanial ascensé à la Chambre des comptes de Lorraine, le 30 décembre 1709 au sieur Joachim Pignolet aux droits duquel se trouve le pétitionnaire, n'a que 40 pieds quarrés c'est à dire un peu plus d'un are de superficie, qu'à la vérité à l'époque de la concession, il existait sur ledit terrain une aiguiserie avec son logement en bois mais qu'il est reconnu par le contrat d'accensement que l'aiguiserie existante venait d'être construite, non pas aux frais du domaine mais à ceux du sieur Jean Brass fermier des grands moulins, qu'ainsi la Chambre des comptes, n'a pas regardé l'aiguiserie comme domaniale, ne l'a pas ascensée mais seulement le petit terrain sur lequel elle se trouvait, qu'il suit de là que l'existence de l'aiguiserie sur le terrain concédé ne rend pas l'accensement révocable, parce qu'il est bien certain que la loi en excluant de l'exception les petits terrains comprenant des chateaux, maisons, moulins ou usines a supposé que lesdites constructions qui peuvent donner beaucoup de valeur à de petits terrains étaient faites aux frais du gouvernement ou lui appartenaient au moment de l'aliénation, ce qui n'est point ici ; qu'on ne peut dire au cas présent que l'aiguiserie appartenait au gouvernement par droit d'accession étant établi sur le terrain domanial, parce que le droit d'accession n'est qu'une faculté laissée au propriétaire, de retenir les ouvrages faits sur son terrain en en remboursant la valeur ; que le gouvernement n'avait point témoigné vouloir user de cette faculté, qu'aucun arrêt ne lui avait adjugé lesdits ouvrages, que d'ailleurs l'aiguiserie formée de bois et planches et ne consistant pour ainsi dire qu'en objets mobiliers pouvait être enlevée facilement et sans déterioration du terrain. Le constructeur aurait été admis à reprendre ce qui lui appartenait, vu qu'il ne convenait pas au Gouvernement de s'approprier des matériaux et mécaniques au préjudice d'un particulier peu fortuné ni de payer lesdits objets pour en faire une spéculation qui pouvait ne pas réussir ;

---

superficie, qu'à la vérité, à l'époque de la concession il existait sur ledit terrain une aiguiserie avec son logement en bois, mais qu'il est reconnu par le contrat d'accensement que l'aiguiserie existante venait d'être construite non pas aux frais du domaine mais à ceux du sieur Jean Brass fermier des grands moulins qu'ainsi le Chambre des comptes n'ayant pas regardé l'aiguiserie comme domaniale, ne l'a pas ascensée mais seulement le petit terrain sur lequel elle se trouvait. Qu'il suit de là que l'existence de l'aiguiserie sur le terrain concédé, ne rend pas l'accensement révocable ». A.D.M.M. 5K21, pétition n°66 de Joseph Viry.

[1781] Les faits, assez complexes, sont les suivants : le 30 décembre 1709, la Chambre des comptes acense à Pignolet l'aiguiserie et quarante pieds quarrés. Le 9 septembre 1747, Pignolet est subrogé dans cet accensement au profit d'Etienne Herbi et de sa femme Marguerite Ursule Geny.

Le 6 septembre 1751, la Chambre des comptes accorde aux détenteurs de l'aiguiserie (alors Herbin et Geny) le terrain adjacent pour faire à perpétuité une dépendance de l'usine, à charge de combler ledit terrain et de regler un cens d'un franc. Le contrat d'accensement est conclu le 11 décembre de la même année. Le 18 janvier 1769, ce sont Joseph et Léopold Fabert qui sont subrogés dans les accensements de 1709 et 1751. Le 10 mars 1787, la subrogation se fait cette fois au benefice d'un certain Boutraux. Le 21 mars 1787-, Boutraux passe un contrat d'acquêt au profit de Tirlet sur une partie de l'accensement de 1751 (à savoir le bâtiment qui remplace l'aiguiserie, une petite maison et une partie de la bucherie). Le 12 prairial an III (31 mai 1995), Tirlet cède certains de ses droits à Jacquemin, lequel cède lui-même les siens à François Marin, un cadet de Nancy le 24 nivôse an V (13 janvier 1796) . Le 30 décembre 1806, Tirlet vend à Joseph Viry une petite maison et un bucher. Ce même jour encore, Boutraux et Tirlet vendent ensemble à ce même Viry une maison, des loges à bain, un lavoir, un jardin, une chambre à four et une écurie.

qu'ainsi la Chambre des comptes n'a point considéré l'aiguiserie comme la propriété du domaine, puisqu'elle n'a ascensé que le sol, qu'ainsi la concession de 1709 ne doit être regardée que comme celle d'un terrain nu ascensé sous la charge de construire une usine, charge qui ne rend pas la concession révocable lorsque le terrain est moindre de 5 hectares »[1782].

Ainsi donc, dans ces deux affaires –certes, liées-, l'aiguiserie n'a pas été considérée comme domaniale car, elle n'a pas été construite par le domaine, et celui-ci ne s'en est pas non plus rendu acquéreur. Il ne faut cependant pas voir là une réponse de complaisance du Conseil, réponse qu'il réitérerait en toute occasion. Ainsi, toute autre est -quelques jours plus tôt- la réponse de ce même Conseil à une autre pétition de Joseph Viry, pétition par laquelle il demande également la non-révocation d'une de ses possessions. Ainsi, Viry « foulonnier aux grands moulins de Nancy » demande-t-il que son moulin à foulon et ses dépendances soient exemptes de révocation car, selon lui, « le terrain ne contient pas 5 hectares et (…) l'usine n'a pas été construite aux frais du domaine ». Le Conseil rappelle que Joseph Viry détient cet accensement de Charles Geny, lequel en est devenu titulaire en 1769. Mais, ici le Conseil estime que peu importe qui a construit l'ensemble des bâtiments érigés sur ce terrain car ceux-ci « ont été considérés comme [la] propriété [du domaine] par le Conseil d'Etat »[1783]. Ainsi donc, ce sont bien des constructions domaniales qui se trouvent sur cet accensement, ce qui exclut la révocation tant par référence à l'article 5§4 que par le 5§3 de la loi du 14 ventôse an VII.

Il faut noter que la discussion qui s'élève parfois entre le demandeur et le Conseil de préfecture peut porter sur la notion même d'usine. C'est ainsi que deux demandeurs Léopold Fabert et Joseph Leopold Fabert -dont le nom a déjà été évoqué au sujet d'autres accensements- allèguent que le terrain concédé à leurs auteurs en 1712, ne contient « aucun bâtiment qu'on pût qualifier d'usine »[1784]. Or, ce contrat porte sur « la briquerie ou thuilerie de la porte St Jean ». Si donc les deux requérants estiment que l'on ne peut parler d'usine, le Conseil de préfecture de la Meurthe ne suit pas ce raisonnement et se fonde, pour ce faire, sur un arrêt du Conseil des finances : ainsi, « il n'est pas douteux que la thuilerie de St Jean, doit être regardée comme une usine, puisque le contrat d'accensement de 1712, porte expressément que cette thuilerie était sur l'état des usines désignées par un arrêt du Conseil des finances du 26 juin 1709 comme devant être laissés à cens ; et que, c'est en conséquence de cet arrêt que l'acte d'accensement de 1712 a été passé ; qu'il est bien certain aussi qu'il n'y a pas eu condition de démolir ladite thuilerie puisqu'au contraire, le censitaire est chargé de

[1782] A.D.M.M. 5 K 21.
[1783] A.D.M.M. 5 K 21. « Le Conseil de préfecture du département de la Meurthe, considérant que l'arrêt du CE du 11 avril 1769 n'est pas une confirmation d'une ancienne concession ni une subrogation au bénefice d'un ancien accensement, c'est un titre nouveau, c'est la concession primitive de Charles Geny et cette concession ne comprend pas seulement (…) le terrain sur lequel le moulin à Foulon et ses dépendances ont été batis mais l'usine elle-même et la maison adjacente, batiments qui, construits ou non aux frais du domaine, ont été considérés comme sa propriété par le Conseil d'Etat ; qu'il suit de là que l'on ne peut regarder l'accensement de 1769 comme celui d'un terrain vague ou d'un terrain ne comprenant pas d'usine et n'ayant pas 5 hectares de contenance ; qu'ainsi les exceptions comprises aux § 3 et 4 de l'article 5 de la loi du 14 ventôse, ne sont aucunement applicables, au cas dont s'agit ». Petition n° 61. Arrêté du 8 avril 1807.
[1784] A.D.M.M. 5 K 21. Petition n° 188.

l'entretenir en leur état de toutes réparations grosses et menues »[1785]. Ainsi donc, les deux petitionnaires devront déposer leur soumission s'ils veulent pallier une éventuelle révocation.

d. Un calcul de superficie parfois difficile.

Le 6 novembre 1714, le prince de Salm, par l'entremise de son surintendant des domaines, accorde à la commune de Nonhigny un accensement de terres et prés appelés le Chenot, moyennant 82 francs et 6 gros barrois. Le 7 juin 1777, un arrêt de la Chambre des comptes confirme cet accensement en ajoutant au paiement un chapon pour le pré Bichon adjacent au canton du Chenot. En l'an II, la commune rachète le cens dont elle est ainsi redevable, en s'acquittant de la somme de 568 livres, 17 sous, 6 deniers. La commune saisit donc le Conseil de préfecture de la Meurthe pour faire déclarer ces terres hors de portée de la révocation de la loi du 14 ventôse an VII. C'est donc sur cette question que le Conseil de préfecture statue le 10 mars 1807. Il va cependant opérer une distinction entre le Chenot et le Bichon.

Concernant tout d'abord le Chenot, le Conseil constate que personne ne conteste qu'il y a, dans cet ensemble, des terres qui peuvent être qualifiées de vaines et vagues. Les requérants tentent alors d'invoquer les dispositions de l'article 5 3° de la loi de l'an VII qui excepte de la révocation ces catégories de terres. Le Conseil de préfecture s'oppose cependant à cet argument faisant valoir que dans cet accensement du Chenot, il n'y a pas que des terres vaines et vagues, il y a également un pré. Or, dit-il « les prés ne peuvent jamais être considérés comme terrains vains et vagues »[1786]. Le Conseil de préfecture invoque alors l'article 8 de cette même loi qui dispose que si dans un même accensement « il est accensé des terrains en friche et d'autres cultivés, si la contenance des uns ou des autres, n'est pas désignée, la révocation doit avoir lieu pour le tout ». Le Conseil de préfecture arrête donc que cet accensement doit être révoqué[1787], balayant les divers arguments de la commune. En effet, celle-ci tente de prouver que l'ensemble des terres -pré compris- sont sans valeur et donc assimilables à des terres vaines et vagues et de ce fait, écartées de la révocation. Pour alléguer ses prétentions, la requérante invoque le prix modeste auquel l'accensement a été concédé. Le Conseil balaye ces moyens, estimant que « ces objections sont sans force ni valeur, parce que la loi n'accorde pas d'exception pour les terrains dont le souverain ne tirait rien mais seulement pour ceux dont il ne pouvait rien tirer qu'à force de travaux et de dépenses. Que le défaut de bail ou d'accensement antérieur d'un terrain n'en change pas la nature et ne prouve pas qu'il est mauvais mais que les administrateurs du domaine n'en avaient pas connaissance, ou qu'il est obvenu au prince récemment et à titre de déshérence. Que la modicité du cens n'est pas non plus une preuve certaine de la mauvaise qualité du terrain, mais souvent un témoignage réel d'affection et de libéralité de celui qui accorde »[1788]. De plus, le Conseil estime que quand bien même il accéderait à cette demande et considérerait l'ensemble des terres accensées en 1714 comme vaines et vagues, l'exception de l'article 5 §3 qui les excepte

[1785] A.D.M.M. 5 K 21.
[1786] A.D.M.M. 5 K 21.
[1787] « Sauf à ladite commune à en acquérir la propriété incommutable en payant le quart de sa valeur estimée conformément à la loi ». A.D.M.M. 5 K 21
[1788] A.D.M.M. 5 K 21.

de la révocation ne serait toujours pas applicable car ce contrat s'est conclu en dépit des règles de formes alors en usage pour le domaine du prince de Salm, à savoir l'affichage puis la mise aux enchères. Le prince a très rapidement accepté la proposition de la commune, au détriment d'un certain Bazelaire.

Dans un second temps, le Conseil s'attache à déterminer la révocabilité du pré Bichon. Il estime que sa domanialité n'est pas douteuse et n'est pas même contestée. En revanche, l'argument selon lequel la commune a racheté le cens n'est, selon lui, pas pertinent. Ainsi, le Conseil déclare-t-il que « la loi n'a pas mis le rachat des cens au nombre des moyens de s'exempter de la révocation, le rachat ne change pas la nature domaniale du terrain accensé, il n'a d'autre effet que de changer une redevance annuelle en une somme une fois payée, et cette somme principale est semblable aux deniers d'entrée ou à la finance qu'ont pu donner les censitaires et au recouvrement desquels la loi veut qu'ils renoncent formellement »[1789]. Cet accensement est donc également révocable.

e) Les « habitations actuellement comprises aux rôles de la contribution foncière au-dessus de quarante francs de principal »[1790].

Les documents des Archives départementales de la Meurthe comprennent trois cas d'espèce relatifs à des pétitionnaires invoquant le paiement d'une contibution foncière inférieure à 40 francs.

Ainsi, Jeanne Françoise Brice Morgan[1791] dépose une pétition en ce sens pour une maison qu'elle a à Lunéville, engagée par l'ancien gouvernement. Dans cet arrêté, le Conseil de préfecture de la Meurthe précise qu'il importe de vérifier le montant de la contribution foncière au moment de la loi du 14 ventôse an VII. Or, à cette époque, la contribution évaluée pour la maison de Mme Morgan s'élève à 35 francs 22 centimes[1792].

Pour vérifier que sa maison n'est effectivement pas redevable d'une plus grande taxe foncière -en somme, pour vérifier qu'il n'y a pas fraude- le Conseil de préfecture de la Meurthe va aller plus loin et précise dans ses considérants « qu'il résulte des renseignements pris sur les lieux que l'estimation de cette maison paroit bien faite et proprotionnée à d'autres de la commune de la même consistance (…), ce qui détruit la [théorie] tirée par l'administration centrale que la maison a une valeur susceptible de plus du double de la cotte à laquelle elle étoit imposée ». Dans son arrêté du 19 floréal an VIII (9 mai 1800), le Conseil donne donc raison à la pétitionnaire contre l'administration centrale de département, ce qui prouve bien l'impartialité du Conseil de préfecture de la Meurthe. En effet, pour le Conseil l'article 5 § 4 de la loi du 14 ventôse an VII s'applique bien à ce cas particulier en conséquence de quoi la révocation n'est pas ici de mise et Jeanne Morgan doit donc être

[1789] A.D.M.M. 5 K 21.
[1790] Article 5 § 4 de la loi du 14 ventôse an VII ; DUVERGIER, op. cit., Tome 11, p. 166.
[1791] A.D.M.M. 5 K 3.
[1792] « (…) c'est la contribution qui existait au moment de la loi qui doit faire la base des décisions à cet égard. Qu'il est justifié que la maison dont il s'agit étoit imposée en l'an VI à une somme en principal de 35 francs 22 centimes qu'employée en l'an 7 à un service public elle n'a été comprise au rôle que pour mémoire, mais que le marc le franc de la même année ait donné une contribution de 27 francs 97 centimes en principal » ; A.D.M.M. 5 K 3.

réintégrée dans « la possession de ladite maison »[1793]. La seule conclusion de cet arrêté qui nous surprend est celle par laquelle le Conseil estime que la pétitionnaire ne pourra pas demander d'indemnité en raison du temps où elle a été injustement dépossedée.

Sans être d'une grande complexité juridique, l'affaire suivante est intéressante de par ses enjeux mais également parce qu'elle a nécessité l'adoption de deux arrêtés consécutifs du Conseil de préfecture de la Meurthe. Ainsi, le premier arrêté intervient-il le 13 prairial an VIII (2 juin 1800), tandis que le second date du 8 fructidor de la même année (26 août 1800). Ainsi est-il ici question d'une maison située dans l'enceinte des remises du chateau de Lunéville, ascensée à Jean Ernest le 4 mai 1748 et abandonnée ensuite à la gendarmerie en échange d'une autre maison située rue des grandes boucheries. Or, l'homme de loi des héritiers d'Ernest -Jean Adam- demande que les héritiers soient ou réintégrés dans la propriété de la maison attenante au château de Lunéville, ou « maintenus dans la propriété de [la] maison (…) située dans la rue des grandes boucheries »[1794]. En effet, Jean Ernest a reçu l'accensement de la maison « proche des remises des carrosses et équipages » du château par un arrêt du Conseil du 4 mai 1748 et un contrat d'accensement du 21 juin. Or, « cette maison étant devenue nécessaire pour le casernement de la gendarmerie »[1795], les héritiers d'Ernest ont accepté un échange entre cette maison et une autre située rue des grandes boucheries. Cependant, le Conseil de préfecture de la Meurthe a estimé dans son premier arrêté relatif à cette affaire (2 juin 1800) que cet échange était nul et non avenu parce que « non seulement le pétitionnaire ne produit aucun titre qui justifie de la légitimité de cet échange, mais que même il avoue que ledit échange n'a été fait que verbalement »[1796]. De ce fait, les héritiers d'Ernest se retrouvent sans rien puisque, conséquence logique de cet arrêté, le Conseilde préfecture déclare que « la République rentrera dans la propriété et jouissance de la maison située à Lunéville dans la rue des grandes Boucheries ». Il reste cependant à Joseph Adam d'essayer de récupérer la maison accolée au château, autrement dit « à se pourvoir pour faire réintégrer les héritiers de Jean Ernest dans la propriété de la maison domaniale proche des remises et équipages de la ci devant cour ascensé à leur auteur, le tout sans préjudice à l'application de la loi du 14 ventôse an VII par l'ancien gouvernement »[1797]. C'est ainsi donc que Joseph Adam saisit à nouveau le Conseil de préfecture de la Meurthe afin que les héritiers d'Ernest puissent réintégrer la maison attenante au château. C'est donc de cette nouvelle question que le Conseil va devoir débattre le 8 fructidor an VIII (26 août 1800). Le premier considérant revient sur ce contrat d'accensement de 1748 et précise que celui-ci « ne contient aucune clause de retour ni réserve de rachat ». L'intérêt de cette précision au regard des dispositions de la loi du 14 ventôse an VII nous échappe quelque peu. En effet, la Lorraine ne devient véritablement française qu'en 1766. Or, pour toutes les aliénations passées dans des territoires français en l'an VII mais non au moment des faits, le sort des engagements dépend de la loi locale alors en vigueur. Or, il n'est fait aucunement mention de cette loi ou de ses termes particuliers dans l'arrêté du Conseil de préfecture. Ou bien faut-il considérer que dès 1738 les règles suivies en

[1793] A.D.M.M. 5 K 3.
[1794] A.D.M.M. 5 K 3.
[1795] A.D.M.M. 5 K 3.
[1796] A.D.M.M. 5 K 3.
[1797] A.D.M.M. 5 K 3.

Lorraine sont les mêmes qu'en France ? Mais en ce cas, le contrat d'accensement étant passé en 1748 –et donc postérieurement à 1566- est révoquable avec ou sans clause de reserve, comme le stipule l'article 4 de la loi de l'an VII. Par conséquent, l'intérêt de cette précision nous échappe toujours. Toujours est-il que ce qui nous intéresse est ensuite de savoir si la maison ascensée peut éviter la révocation en vertu de l'article 5. Celui énonce en effet la liste des exceptions au principe de la révocation imposée aux engagements postérieurs à 1566. Ainsi, Joseph Adam compte-t-il sur ces exceptions et il invoque pour ce faire, la modeste taxe foncière dont est redevable la maison. Le Conseil de préfecture accueille favorablement cet argumentaire et ordonne la réintégration des héritiers d'Ernest, à charge pour ceux-ci de continuer à s'acquitter du cens contractuellement convenu en 1748. Il faut cependant remarquer que le Conseil de préfecture semble avoir de lui-même procédé à une réévaluation de cette redevance puisque de six livres en 1748, elle passe à six francs dans l'arrêté du 8 fructidor an VIII : « Considérant que le paragraphe 4 du titre 5 de la loi du 14 ventôse an VII excepte formellement de la révocation les maisons situées dans les villes qui ne payent pas au delà de 40 francs de contribution foncière en principal. Considérant que la maison dont il s'agit est évidemment dans le cas d'exception prévue par ledit article 5 puisqu'il résulte de l'avis du sous-préfet de l'arrondissement de Lunéville et de l'extrait de la matrice du rôle de la contribution foncière de cette commune, que cette maison n'est imposée qu'à dix huit francs quarante sept centimes y compris les centimes additionnels. Par ces considérations, le Conseil de préfecture arrête que l'accensement dont est question étant compris dans l'exception du paragraphe 4 du titre 5 de la loi du 14 ventôse an VII, les héritiers de Jean Ernest sont autorisés à jouir, comme du passé, de la maison située à Lunéville proche des remises des carosses et équipages de la ci-devant Cour. Et attendu qu'ils en ont été dépossédés par l'effet d'un échange qui a été déclaré non valable, et que cette maison est encore dans la main de la nation, arrête qu'ils seront réintégrés dans sa jouissance à charge par eux de continuer le payement du cens de 6 francs porté au titre d'accensement »[1798].

3. Exception de l'article 5 § 5 : ne sont pas révoquées les « inféodations, sous-inféodations et accensements de terrains dépendants des fosssés, murs et remparts de villes … ».

Certaines conditions doivent encore être remplies pour que l'irrévocabilité soit de droit. Ainsi, faut-il une justification « par des titres valables ou par arrêt du Conseil ou par une possession paisible et publique de quarante ans ». En second lieu, il faut « qu'il y ait été fait des établissements quelconques ou qu'ils aient été mis en valeur ».

Notons cependant une exception à cette exception. En effet, l'article 11 de la loi de ventôse an VII prévoit que cette non révocation « ne s'applique pas aux inféodations, ou concessions, faits par un seul acte, et en entier, de tous les murs, remparts et fortifications d'une ville, ou de tous les terrains en dépendant : en ce cas le sort desdites concessions sera réglé par les articles 1, 2, 3 et 4 de la présente, sans préjudicier toutefois de l'exécution dudit §5, relativement aux parcelles qui seraient possédées par des sous-concessionnaires ».

[1798] A.D.M.M. 5 K 3.

Ainsi, le Conseil de préfecture de la Meurthe a-t-il eu à statuer sur un accensement du 10 août 1765 passé au profit de Frimont[1799] et concernant le château de Fenétrange et ses dépendances. Frimont a ensuite consenti à huit autres personnes des sous-accensements. Les divers béneficiaires saisissent donc le Conseil de préfecture de la Meurthe car, menacés d'expulsion, ils veulent faire déclarer leurs accensements irrévocables, conformément à l'article 5§5. Si la justification par des titres valables ne fait aucun doute, le Conseil va cependant se demander si la seconde condition est bien remplie. S'appuyant alors sur les termes mêmes du premier acte d'accensement mais également sur le « témoignage des anciens », le Conseil établit qu'il s'agissait bien de terrains dépendant de fossés, murs et remparts de villes[1800] comme le demande la loi mais, qu'au surplus, ce château qui tombait en ruine a été démoli et remplacé par de nouvelles constructions par le requérant. Il reste encore le problème de l'article 11 de la loi de l'an VII ; cet article prévoit que la révocation redevient la règle s'il s'agit de concessions réalisées par un seul acte. Or, le Conseil, s'il reconnaît qu'il y a bien eu un accensement originaire de l'ensemble des biens dont il s'agit, il reconnaît également que celui-ci a été très rapidement subdivisé entre plusieurs autres beneficiaires. Cela lui suffit pour écarter l'applicabilité de l'article 11 et prononcer la non révocation à charge pour les divers protagonistes de s'acquitter « des prestations et redevances imposées par le contrat d'accensement »[1801]. Simultanément, il met fin à la procédure d'expropriation.

SECTION 4. UN SURSIS A LA REVOCATION ?

§ 1. L'article 15 de la loi de ventôse an VII.

Il ne faut pas méconnaître les dispositions de l'article 15 qui, concernant certains terrains –enclavés dans des forêts nationales ou à proximité- attendent des dispositions ultérieures pour statuer sur leur sort. La confusion avec les termes de l'article 5§3 sont possibles et certains arrêtés du Conseil de préfecture de la Meurthe soulignent même la confusion des pétitionnaires qui, à tort invoquent les dispositions d'un article au lieu d'un autre. C'est ainsi, par exemple le cas d'un certain Mathin dont nous allons relater la pétition. Le Conseil relève cependant l'erreur de moyen et fait droit à sa pétition.

En vertu de l'article 5 troisièmement, les « inféodations et accensements de terres vaines et vagues, landes, bruyères, palus et marais non situés dans les forêts ou à sept cent quinze mètres d'icelles » sont exceptés de la révocation. Notons qu'il s'agit donc de terres de

[1799] C'est un personnage que nous avons déjà rencontré dans d'autres affaires portées devant le Conseil de préfecture de la Meurthe.
[1800] « Le Conseil de préfecture du Département de la Meurthe considérant que le château de Fénétrange n'était qu'un fort établi pour la défense de la ville et fesait partie intégrante de ses anciennes fortifications, qu'à l'époque de l'accensement du 10 août 1765 il avait encore ses fossés, tours et les autres caractères d'un château fort ». A.D.M.M. 5 K 3.
[1801] A.D.M.M. 5 K 3.

modeste valeur et qu'elles doivent être assez éloignées des forêts, ces dernières n'étant pas forcément nationales.

Ainsi, ne suffit-il pas de prouver que l'accensement porte sur des terres vaines et vagues pour beneficier de l'exemption de révocation. Encore faut-il prouver que ces terres sont bien situées à plus de 715 mètres d'une forêt pour éviter la révocation. Si, toutefois, le terrain dont s'agit se trouve enclavé dans une forêt ou à proximité d'elle, la révocation est à nouveau de droit. Exception de l'exception, si la forêt se trouve être nationale, l'accensement relève alors de l'article 15 qui renvoie sur ces questions, à des dispositions ultérieures. Cela semble devoir s'interpréter comme un sursis à la révocation. C'est sur ce fondement qu'un habitant de Grand Seille, Gustave Adolphe Mathin, a obtenu gain de cause sur sa pétition auprès du Conseil de préfecture de la Meurthe le 23 fructidor an VIII (10 septembre 1800). Ce pétitionnaire venait aux droits d'un certain Christophe Murel négociant à Dieuze qui, par arrêt de la Chambre des comptes de Lorraine du 23 mars 1763, -et conformément à un arrêt du Conseil des finances du 28 février de la même année- avait bénéficié d'un accensement de « cent onze jours et demi neuf toises six pièces de terres, dépendantes du Domaine, situées de part et d'autre de la chaussée qui conduit de Dieuze à Fenétrange sur les bans de Lindre, Bidestrof, Commange et Cutting, moyennant un cens annuel de vingt sous par chacun arpent, à charge en outre de payer la dîme des fruits percus sur les mêmes terres »[1802]. Or, l'administration des domaines demande la révocation de cet accensement. Pour combattre cela, le pétitionnaire invoque l'article 5 § 3. L'arrêté du Conseil de préfecture de la Meurthe lui répond, dans sa séance du 23 fructidor an VIII (10 septembre 1800), que « les terrains compris dans l'accensement du 23 mars 1763, n'étant pas éloignés de 715 mètres des forêts nationales, ainsi qu'il en constate tant par la carte topographique que par les observations du directeur des Domaines et l'avis du sous-préfet de Chateau-Salins, [ils] ne sont pas atteints par la loi du 14 ventôse an VII »[1803]. La révocation est donc écartée, conformément aux prescriptions de l'article 15 *in fine* de la loi du 14 ventôse an VII et non, comme l'invoque le pétititonnaire, sur le fondement de l'article 5 §3. Il faut cependant bien avouer que, dans un premier temps, le Conseil de préfecture lui-même estimait que l'article 5§3 s'appliquait bel et bien à la situation puisque, dit-il, « la concession n'est faite qu'à la charge de mettre les terrains en nature de terres labourables et de prés ». En effet, l'article 15 ne pose pas de conditions particulières quant à la nature des terres concédées –qui peuvent être vaines et vagues comme l'exige l'article 5§3- mais la différence importante est que, dans l'article 15, les terres sont à proximité de forêts nationales. C'est cette dernière qualité qui différencie cet article du 5§3.

Il faut noter que la distance exigée dans l'article 15 est scrupuleusement vérifiée. Ainsi, le Conseil de préfecture de la Meurthe fait-il par exemple vérifier la distance séparant la thuilerie de Chavigny -accensée à Nicolas Adrian- des forêts nationales. Or, c'est l'administration municipale du canton de Pont Saint Vincent qui procéde à cette vérification, laquelle ne constitue pour le Conseil qu'un simple avis, qu'il va cependant suivre après l'avoir fait contrôler par le directeur des Domaines. Ainsi, le Conseil note-t-il dans son second considérant « qu'il résulte de l'avis de l'administration municipale du canton de Pont Saint

[1802] A.D.M.M. 5 K 3.
[1803] A.D.M.M. 5 K 3.

Vincent que la tuilerie de Chavigny n'est éloignée des forêts nationales que de 671 mètres 72 centimètres qu'il résulte également des observations du directeur des Domaines qui a fait vérifier la distance, que cette tuilerie est à 673 mètres 75 centimètres des forêts nationales »[1804]. Notons que l'expertise ainsi diligentée l'a été sans aucun représentant du pétitionnaire. Sans doute faut-il en attribuer la raison au résultat favorable à la demande déposée par ce dernier. Il faut dès lors se demander si, en cas d'expertise défavorable à Nicolas Adrian, un nouvel expert désigné par ses soins aurait pu intervenir.

La conclusion de la requête est simple : l'article 15 s'applique puisque ce dernier stipule qu'il « sera définitivement statué par une résolution particulière sur les concessions de terrein enclavés dans les forêts nationales où à sept cents quinze mètres d'icelles »[1805]. Pour l'heure, l'accensement d'Adrian n'est donc pas révoqué.

Aucune soumission n'est possible pour les « concessions de forêts au-dessus de cent cinquante hectares, [ni même] les terrains enclavés dans les forêts nationales ou à sept cent quinze mètres d'icelles[1806] » pour lesquels il sera définitivement statué ultérieurement ainsi que l'énonce l'article 15 prévoit, dans son paragraphe 2.

Christophe Wahl, cultivateur à Londrefing, bénéficie d'un accensement de « 80 jours et demie 15 verges de terres ci devant en nature de forêts »[1807]. Or, selon la Régie des Domaines, ces terres sont éloignées de 715 mètres des forêts nationales, en conséquence de quoi l'accensement de Wahl doit être considéré comme révoqué. Le pétitionnaire aurait donc dû se présenter devant l'administration et déclarer ses fonds puis s'engager à en payer le quart de la valeur pour devenir propriétaire incommutable. Comme il n'a pas accompli ces formalités, la Régie des Domaines estime que Wahl est en tort et veut donc appliquer les dispositions prévues par les articles 22 et suivants de la loi du 14 ventôse an VII, à savoir la vente aux enchères des terres dont il s'agit. Pour sa part, le pétitionnaire réfute l'argument de la régie et prétend que ses terres sont bien à moins de sept cent quinze mètres des forêts nationales. Par conséquent et conformément à l'article 15 § 2 de la loi de l'an VII, son accensement ne doit pas être révoqué. C'est cette prétention que le Conseil de préfecture va suivre, s'appuyant sur « des renseignements pris par l'administration municipale du canton de Bassing »[1808] qui prouve que « le domaine dont s'agit est contigu aux forêts nationales et par conséquent dans le cas du § 2 de l'article 15 de la loi du 14 ventôse an VII »[1809]. En conséquence, le Conseil annule les poursuites de la Régie ainsi que la révocation de l'accensement de Christophe Wahl. Cet arrêté du 23 floréal an VIII prouve une fois de plus que le Conseil de préfecture de la Meurthe est tout à fait capable de s'opposer à l'administration et donc, de se montrer impartial.

[1804] A.D.M.M. 5 K 3.
[1805] A.D.M.M. 5 K 3.
[1806] La formulation de l'article n'est pas claire mais, à la lumière des arrêtés du Conseil de préfecture de la Meurthe et conformément à une interprétation qui semble logique, il faut comprendre que les terrains situés à moins de 715 m des forêts nationales, rentrent dans le cas de l'article 15 § 2 et sont exceptés de la révocation.
[1807] A.D.M.M. 5 K 3.
[1808] A.D.M.M. 5 K 3.
[1809] A.D.M.M. 5 K 3.

De la même façon, Catherine Gantrelle, -à qui a été accensé un domaine dit la Faisanderie situé prés de Lunéville-, a considéré qu'elle n'était pas atteinte par la révocation et n'a donc pas accompli les formalités ni présenter sa soumission pour devenir propriétaire incommutable de ce domaine. En conséquence et comme dans le cas précédent, l'administration la poursuit en vertu des articles 22 et suivants.

La pétitionnaire demande au Conseil de préfecture de la Meurthe de déclarer que ces poursuites sont nulles et pour cela, elle invoque le fait que son domaine est situé à moins de 715 m des forêts nationales et donc de ce fait, protégé de la révocation par l'article 15 § 2 de la loi du 14 ventôse an VII. Le Conseil de préfecture de la Meurthe donne, cette fois encore, raison à la demanderesse contre la régie[1810].

Le recours émane parfois non de particuliers mais de communes. C'est ainsi que la commune de Salone a saisi le Conseil de préfecture de la Meurthe au sujet d'une procédure en expropriation engagée contre elle. En effet, cette commune jouit d'un accensement de 190 arpents de bois du domaine. Par des arrêts du Conseil et de la Chambre des comptes de Lorraine (9 mars 1754 et 18 juin 1777), « la commune de Salone a été maintenue dans la possession et jouissance de [ces bois] (…) sous la redevance de 5 francs Barrois »[1811]. Or, l'administration des domaines, au regard de la loi du 14 ventôse an VII, estime que l'accensement dont jouit la commune doit être révoqué et elle décide donc d'exproprier la commune. Celle-ci invoque pour sa défense l'article 15 de cette même loi qui stipule que concernant les terrains enclavés dans des forêts, il sera statué ultérieurement. Le Conseil de préfecture de la Meurthe, dans son arrêté du 21 prairial an VIII (10 juin 1800), donne raison à la commune au détriment –une fois encore- de la régie de l'Enregistrement et des Domaines. Pour forger son opinion quant à la situation exacte de ce terrain par rapport aux forêts, le Conseil de préfecture s'en remet aux constatations des agents forestiers, lesquelles corroborent la pétition de la commune : « il résulte des observations des agents forestiers de Nancy que le bien dont il s'agit est enclavé dans les forêts nationales, puisqu'il est borné au couchant et au nord par les bois nationaux ci devant affectés aux salines, à l'orient par les terres arables et au midi par les bois du ci devant chapitre de la Primatiale de Nancy ; qu'ainsi l'on ne peut, quant à présent, leur appliquer les dispositions relatives à la révocation »[1812]. Le Conseil sauve donc la commune de la révocation et de l'expropriation mais « sans préjudice au payement du cens que la commune de salonne est tenue d'acquitter conformément à l'acte d'accensement »[1813].

La même situation s'est présentée à la commune de Chavigny. Celle-ci bénéficie en effet par un acte en date du 19 janvier 1455, de l'accensement du bois dit de Champelle. Un arrêt de la Chambre des comptes de Lorraine du 7 janvier 1736 a ensuite ascensé à cette même commune, un pressoir situé audit lieu. Ces deux aliénations ont été confirmées par un arrêt de la Chambre des comptes du 23 mai 1777. Or, invoquant toujours la loi du 14 ventôse an VII, la Régie des Domaines estime que ces accensements sont révoqués et tente d'exproprier la

[1810] A.D.M.M. 5 K 3.
[1811] A.D.M.M. 5 K 3.
[1812] A.D.M.M. 5 K 3.
[1813] A.D.M.M. 5 K 3.

commune. Celle-ci, comme celle de Salone, invoque les dispositions de l'article 15 qui remettent à des dispositions ulétrieures le sort des terrains enclavés ou proches des forêts nationales. Comme précédemment, ce sont les constatations des agents forestiers qui vont éclairer la décision du Conseil de préfecture de la Meurthe. Cependant, tous les biens ascensés à cette commune ne vont pas suivre le même sort. Concernant le bois de la Champelle, le Conseil reconnaît qu'il relève bien de l'article 15 de la loi de l'an VII et est, pour l'heure écarté de la révocation[1814]. Cependant, concernant l'accensement du pressoir de 1736, il doit être révoqué, et ce, suivant les dispositions des articles 4 et 5 de la loi de l'an VII. En effet, il ne rentre pas dans les exceptions énoncées par l'article 5, -et notamment la quatrième- en raison de la présence du pressoir : « Considérant que l'accensement du 7 janvier 1736 n'est dans aucun des cas d'exception prévus par l'article 5 de la loi du 14 ventôse an 7, que le pressoir, faisant l'objet de l'accensement existait à l'époque de la concession puisqu'il étoit affermé à Nicolas Calnet par un bail du 6 novembre 1730, et qu'ainsi cette concession comprenant une usine se trouve frappée de révocation »[1815]. La commune de Chavigny obtient donc partiellement gain de cause en ce sens qu'elle conserve le bois de Champelle – mais à charge de s'acquitter du cens- tandis que, concernant le pressoir, c'est la régie qui a raison et qui est fondée à poursuivre l'expropriation sauf si la commune dépose une soumission et règle le quart de sa valeur.

Les registres du Conseil de préfecture de la Meurthe renferment encore d'autres arrêtés portant sur la question de l'application de l'article 15 de la loi du 14 ventôse an VII. Leur pertinence ne semble cependant pas telle qu'il soit nécessaire de les mentionner.

§ 2. La loi du 14 ventôse an VII reste muette sur la nature des isles, ilots et attérissements formés dans le sein des rivières navigables, non plus que sur les alluvions (article 33).

Un pétitionnaire bénéficie de deux accensements passés par arrêts de la Chambre des comptes de Lorraine le 22 août 1707 et le 21 juillet 1738. Le premier comprend « douze fauchées de prés ou environ, dépendants du domaine comme ancienne accrue d'eau située sur le ban d'Azerailles au dessus du grand gravier proche du vieux cours »[1816]. Le second accensement confère à Thouvenel « quatre vingt huit jours de terres de deshérence environ, situées sur le ban de Gélacourt et d'une accrue d'eau en nature de prés situés sur le même ban »[1817]. Les pétitionnaires demandent « d'être confirmés dans la propriété de terrains qu'ils possèdent à titre d'accensement du Domaine sans être assujetti à payer le quart de la valeur du fonds conformément à la loi du 14 ventôse an VII ». Or, pour n'avoir rien à payer, les demandeurs doivent prouver qu'ils entrent dans les cas où les domaines engagés sont

[1814] « Considérant qu'il résulte des observations des agents forestiers de Nancy que le bois dit de Champelle est attenant aux forêts nationales qu'ainsi l'on ne peut quant à présent leur appliquer les dispositions relatives à la révocation » ; A.D.M.M. 5 K 3.
[1815] A.D.M.M. 5 K 3. Arrêté du 3 messidor an VIII (22 juin 1800).
[1816] A.D.M.M. 5 K 3.
[1817] A.D.M.M. 5 K 3.

confirmés ou dans ceux où la loi réserve son jugement à des dispositions ultérieures. C'est sur ce deuxième cas de figure qu'ils vont s'appuyer, invoquant les dispositions de l'article 33 de la loi du 14 ventôse an VII, laquelle « porte qu'il n'est rien statué ni préjugé (…) sur la nature des iles, ilots et attérissements formés dans le sain des fleuves navigables non plus que des alluvions y relatives ». Or, le Conseil de préfecture de la Meurthe va dissocier les deux accensements et, s'il estime « que ces accrues d'eau (…) situées prés la rivière de Meurthe - que la Régie assure être dans la classe des rivières navigables- se trouvent précisément dans le cas de l'article 33 de la loi et qu'ainsi on ne peut quant à présent leur appliquer les dispositions relatives à la révocation », cependant, il considère qu'il n'en va pas de même des quatre-vingt dix huit jours de terres, lesquelles ne vont pas échapper à la révocation. En effet, concernant ces terres, l'argumentation du demandeur ne repose plus sur l'article 33, mais sur la qualification de terres vaines et vagues (article 5 § 3). Cette disposition permettrait d'excepter ces terrains de la révocation. Or, le Conseil de préfecture ne va pas suivre le pétitionnaire dans son raisonnement car, selon lui, il est établi qu'il ne s'agit pas de terres vaines mais bien de parcelles qui étaient « en valeur » au moment de leur accensement : « l'acte même d'accensement (…) prouve que ces terres avoient été précédemment ascensées par le ci devant Prince de Craon 2° (…) l'acte d'accensement de ce ci devant Prince du 20 août 1720 (…) porte [que] la jouissance des censitaires ne commencera qu'à l'expiration du bail actuel: d'où il résulte qu'au moment de l'accensement du 21 juillet 1738, les 98 jours de terres en question étoient en valeur, et que par conséquent elles ne peuvent être dans la classe des terres vaines et vagues (…) que la loi a voulu excepter par le § 3 de l'article 5 »[1818]. Les héritiers Thouvenel obtiennent donc partiellement gain de cause, le Conseil arrêtant « que les accrues d'eau comprises aux arrêts d'accensements des 22 août 1707 et 21 juillet 1738 ne sont point atteintes par la loi du 14 ventôse an VII » tandis « que la partie de l'accensement du 21 juillet 1738 qui comprend les quatre vingt dix huit jours de terres de déshérence n'étant dans aucun des cas d'exceptions prévus par la loi précitée du 14 ventôse an VII, est définitivement révoquée par ses dispositions, sauf aux pétitionnaires à profiter du bénéfice de ladite loi en faisant leur soumission de payer le quart de la valeur desdites terres sans préjudice néanmoins au pyement des cens que les pétitionnaires sont tenus d'acquitter conformémennt aux titres d'accensements »[1819].

La pétition présentée par les héritiers Rouot est intéressante car l'engagement dont il est question concerne les « domaines et haute-justice de Flin et des droits utiles et honorifiques en dépendant, en vertu d'un contrat d'accensement du 13 janvier 1720 ; (…) du moulin de Flin avec ses dépendances en vertu d'un autre accensement passé à leurs auteurs le 16 novembre 1753 par la Chambre des comptes de Lorraine »[1820]. Leur demande ne porte pas sur une quelconque exemption de paiement ou sur l'absence de dispositions dans la loi de l'an VII mais plus simplement, ils demandent la possibilité de pouvoir soumissionner et s'acquitter du quart de la valeur desdits biens. La réponse du Conseil de préfecture de la Meurthe se décompose en trois parties.

[1818] Délibération du Conseil de préfecture de la Meurthe dans sa séance du 18 prairial an VIII (7 juin 1800) ; A.D.M.M. 5K3.
[1819] A.D.M.M. 5K3.
[1820] A.D.M.M. 5 K 13.

Concernant tout d'abord « les terres qui ont été l'objet du premier accensement, [elles] consistent (…) en 3 jours et demi d'héritages enclavés dans le territoire de Flin et en 83 jours d'acquets d'eaux, islots ou attérissements formés par la rivière de Meurthe ». Or, la rivière de la Meurthe étant navigable[1821], l'article 33 s'applique sur cette partie de l'accensement. Le Conseil conclut donc que « les acquets d'eau, ilots et attérissements qui composent en grande partie l'accensement du 13 janvier 1720 ne sont point susceptibles de l'application de la loi du 14 ventôse an VII, vu que cette loi déclare positivement article 33 ne rien statuer ni préjuger sur la nature des isles, ilots et attérissements formés dans le sein des rivières navigables, non plus que des alluvions y relatives et annonce qu'il sera statué sur ces objets par des résolutions particulières »[1822]. Mais qu'en est-il donc du reste de l'accensement ? Le Conseil explique que « les autres portions de terres qui ne sont ni ilots ni alluvions mais dont les héritiers Rouot sont engagistes en vertu du contrat de 1720 sont également hors de l'application de la loi du 14 ventôse an VII parce que l'article 15 de ladite loi défend sous peine de nullité de faire sa soumission autrement que sur la totalité du domaine ou des domaines compris dans le même titre ou sur la totalité de ce qui en reste »[1823].

Pour ce qui est du second accensement, celui du moulin de Flin, il n'est évidemment pas question d'invoquer l'article 33. D'ailleurs, les pétitionnaires n'invoquent aucune disposition particulière les confortant dans cette propriété. Celle-ci entre donc dans la catégorie de celles qui sont révoquées et qui necessitent une soumission de leur détenteur si celui-ci veut être déclaré propriétaire incommutable. Le Conseil de préfecture de la Meurthe reconnaît donc, dans sa séance du 6 prairial an XII, que « les héritiers Rouot sont admissibles à souscrire la soumission irrévocable de payer en numéraire le quart de [la] valeur »[1824] du moulin.

SECTION 5. LA STRICTE INTERPRETATION DE LA LOI.

Il faut noter que le Conseil n'admet pas d'autres exceptions que celles prévues par la loi. Ainsi, c'est en vain qu'un meunier d'Aulnoy, Nicolas Piton, a invoqué l'origine de son accensement pour tenter d'être déchargé des obligations imposées par la loi du 14 ventôse an VII et notamment l'obligation de s'acquitter du quart de la valeur du bien. En effet, le pétitionnaire rappelle en vain qu'il a acquis, en 1752, le moulin banal d'Aulnoy par enchères et que, « conséquemment il ne peut y avoir eu lésion pour le Trèsor Public »[1825]. Le Conseil de préfecture de la Meurthe, dans sa séance du 25 frimaire an XII, lui répond clairement que l'achat aux enchères –et, partant, l'absence de lésion du trésor- n'ont aucune incidence sur l'application de la loi de l'an VII qui ne distingue pas les engagements selon leur origine : « la loi du 14 ventôse an VII prononce généralement la révocation de tous les domaines

[1821] Le Conseil de préfecture de la Meurthe note que « cette rivière est réputée navigable à Flin puiqu'en conséquence de la loi du 14 floréal an XI qui ordonne que la pêche des rivières navigables sera affermée, le gouvernement a placé dans le 14° cantonnement de pêche à affermer la partie de la Meurthe qui arrose la commune de Flin » ; A.D.M.M. 5K13.
[1822] A.D.M.M. 5 K 13.
[1823] A.D.M.M. 5 K 13.
[1824] A.D.M.M. 5 K 13.
[1825] A.D.M.M. 5 K 13.

récemment engagés sans distinction des aliénations faites à titre de vente ou à titre d'accensement moyennant finance ou sans finance, avec ou sans lésion pour le Trèsor Public (…) cette loi n'a établi que quelques exceptions bien claires, bien précises qui ne sont aucunement applicables à l'aliénation que l'ancien gouvernement a faite en 1752 du moulin d'Aulnoy et de ses dépendances que le citoyen Piton lui-même en convient dans sa pétition (…). Par ces motifs, arrête que le pétitionnaire est non recevable et mal fondé dans la demande d'être dispensé de payer comme les autres engagistes non maintenus par la loi, le quart de la valeur métallique du moulin d'Aulnoy et de ses dépendances »[1826].

[1826] A.D.M.M. 5 K 13.

CONCLUSION SUR LA COMPETENCE CONTENTIEUSE DU CONSEIL DE PREFECTURE DE LA MEURTHE ; Bilan de sa jurisprudence en matière de domaines nationaux

I. LE PRINCIPE DE LA COMPETENCE DU CONSEIL DE PREFECTURE :

Lorsque l'Assemblée décida de réunir au domaine, un certain nombre de biens –au premier rang desquels les biens du clergé- il fallut décider de l'institution qui serait compétente pour trancher les difficultés relatives aux ventes nationales. Ce fut, dans un premier temps, la Constituante elle-même au travers de son Comité d'aliénation[1827] puis la Convention qui se réserva à elle-même la connaissance de cette sorte d'affaires. « Bien entendu, elle fut très rapidement débordée par l'immensité de la tâche qu'elle avait décidé d'assumer en ce domaine pour des motifs d'ordre politique et financier. Aussi, le législateur décida-t-il de remettre ce contentieux à l'autorité qui le représentait dans les départements, c'est à dire au directoire (Loi du 1er Fructidor an III). Mais en fait cet organisme n'eut jamais à en connaître puisque 5 jours plus tard il disparaissait (Constitution du 5 Fructidor an III). Ce fut donc l'Administration centrale du département qui, en sa qualité d'héritière du directoire, recueillit cette nouvelle compétence. Puis une loi du 29 Vendémiaire an IV (21 octobre 1795), confirma sa compétence » [1828]. . Comme nous l'avons déjà dit c-dessus, l'arrêté du 2 nivôse an VI, pour sa part, réaffirme le principe de la compétence administrative pour statuer sur la validité ou l'invalidité de la vente d'un domaine national.

La loi de l'an VIII confirme la compétence administrative en attribuant la connaissance de ces litiges au Conseil de préfecture. La rédaction de cette loi s'avère cependant maladroite.

1) DEFINITION DU DOMAINE.

Le domaine regroupe l'ensemble des propriétés de l'Etat. « Constitué d'éléments divers, le domaine public est confié à la surveillance des divers départements ministériels, selon la nature de chacun de ses éléments. (...) Ainsi, au ministre des travaux publics [appartient la surveillance et la conservation] des voies de circulation terrestre et fluviales etc… »[1829].

[1827] Le district « trancha les cas litigieux offerts par les ventes nationales que ses arrêtés suspendirent ou arrêtèrent maintes fois, tandis que les cas les plus difficiles étaient soumis au Comité d'aliénation de la Constituante, puis à l'administrateur de la caisse de l'Extraordinaire ». CAISSO, op. cit., p.20.
[1828] GABOLDE, « De la juridiction de l'intendant... », op. cit., p.340-341
[1829] BLOCK, *Dictionnaire de l'administration française*, 1877, p. 789.

Les biens nationaux, c'est à dire les biens nationalisés pendant la Révolution, ne représentent qu'une partie des biens domaniaux. Par conséquent, la formulation employée par la loi du 28 pluviôse an VIII est malheureuse.

2) UNE REDACTION MALADROITE.

Ainsi donc, il semble que l'intention du législateur ait seulement été de faire entrer dans la compétence des Conseils de préfecture le contentieux relatif à la vente des biens nationaux, c'est à dire ceux confisqués et vendus en application des lois révolutionnaires. Or, l'article 4 de la loi du 17 février 1800 confère auxdits Conseils une compétence beaucoup plus large lorsqu'il dispose que « le Conseil de préfecture prononcera (…) sur le contentieux des domaines nationaux ». Il en résulte, semble-t-il, une extension de compétence au profit de cette juridiction.

En outre, il faut noter qu'en 1953, lorsque les Conseils de préfecture se sont transformés en tribunaux administratifs, la connaissance des ventes de biens nationaux leur appartient toujours, malgré la disparition de ce type de contentieux.

3) L'INTERVENTION DE L'ADMINISTRATION DES DOMAINES.

Les attributions de l'administration des Domaines consistent dans tout ce qui relève de la gestion matérielle.

L'intervention de l'administration des Domaines est nécessaire dès lors qu'il est question d'aliéner, de percevoir des produits, ou encore soit de débattre des questions de propriété d'un bien domanial. C'est pourquoi cette administration intervient dans tout contentieux de ventes nationales, pour donner son avis, comme le ferait n'importe quelle autre partie à un procès. Les arrêtés du Conseil de préfecture de la Meurthe ne dérogent pas à cette règle et l'avis de cette administration est toujours requis, sans pour autant, bien sûr, être toujours suivi comme l'étude de la jurisprudence menée ci-dessus nous le prouve. C'est là, à ce qu'il me semble, un signe évident de l'honnêteté avec lequel ce Conseil a accompli son travail.

4) LA COMPETENCE EN CAS D'APPEL.

Les affaires contentieuses en matière domaniale sont, jusqu'en 1811, instruites en cas d'appel, par le conseiller d'Etat chargé du département des domaines nationaux établi prés du ministre des Finances[1830] . Un décret impérial du 23 février 1811 supprime ce département et

[1830] Ainsi, selon Jean-Jacques Bienvenu, c'est là le seul cas où le Conseil de préfecture peut se trouver « en relation directe avec le Conseil d'Etat sans l'intermédiaire d'un ministre. En effet le Conseil d'Etat ne pouvait à cette époque être saisi directement par la requête d'un administré, mais uniquement sur renvoi à la suite d'un rapport d'un ministre », BRUN-JANSEM, op. cit., p.281. Mme Brun Jansem nous apporte encore des précisions

ordonne que l'appel des arrêtés des Conseils de préfecture en matière domaniale soit porté directement à la commission du contentieux, et que l'instruction de ces affaires s'y fasse conformément à un réglement des 11 et 22 juin 1806.

5) POURQUOI UNE COMPETENCE ADMINISTRATIVE?

a) La nature politique des opérations de vente de biens nationaux.

Le contentieux né de la vente des biens nationaux revêt une importance particulière parce que ces mesures nées dés le début de la Révolution ont bouleversé d'anciennes institutions. Comme nous l'avons déjà dit, le but des ces nationalisations était financier mais également politique et social. Social parce que cette division de la propriété foncière devait avoir pour conséquence de multiplier le nombre de petits propriétaires. Politique parce que tous ces nouveaux acquéreurs devaient être mus par leur nouvelle condition et ainsi rallier les rangs des révolutionnaires et de tous ceux qui protégeraient ensuite leurs acquisitions, contre les agitateurs de la Contre-Révolution. Toutes ces raisons ont amené certains auteurs, comme Mme Brun-Jansem, à qualifier ce contentieux de politique[1831] car touchant à des « opérations d'intérêt national »[1832]. Il apparaît dès lors plus logique d'en confier le règlement à une autorité administrative, traditionnellement considérée comme plus encline à entendre la cause de l'administration ou de la République que les tribunaux judiciaires. Maurice Block emettait déjà un avis semblable et pensait effectivement qu'il s'agissait bien là d'une « attribution toute politique »[1833]

---

supplémentaires fournies par une lettre du 31 juillet 1807, écrite par le conseiller d'etat chargé du département des Domaines nationaux au préfet de l'Isère.La règle, rappelée par ce conseiller d'état est la suivante: « Ni le ministre ni le Conseil d'Etat ne prennent d'initiative dans les affaires contentieuses des domaines nationaux, c'est au Conseil de préfecture qu'il appartient de statuer en premier ordre, après avoir entendu contradictoirement les parties et le directeur des Domaines », Brun-Jansem, op. cit., note 468.

[1831] « Le but visé, éminemment politique, explique l'attribution de la connaissance de ce contentieux, pourtant essentiellement judiciaire par son objet à la connaissance administrative. (…) De nombreuses décisions du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation défendent expressement aux juges judiciaires de connaitre des ventes domaniales, et même de procéder à leur interprétation, celle-ci étant exclusivement réservée aux Conseils de Préfecture en première instance », BRUN-JANSEM (Françoise), *Le Conseil de préfecture de l'Isère*, p. 83-88. « Le contentieux des ventes nationales [a revêtu une] extrême importance politique et sociale de 1800 à 1830 » ; BRUN-JANSEM, op. cit., p. 83.

[1832] Selon l'expression de M. Koechlin, op. cit , page 139 : « Le contrôle de leur régularité a été retiré aux tribunaux judiciaires pour des raisons politiques. Gardiens de la propriété privée, ils n'offraient pas toute garantie pour appliquer des dispositions contraires aux principes qu'ils avaient la charge de défendre » ; BRUN JANSEM (Françoise), op. cit., page 83.

[1833] « Le dernier paragraphe de l'art 4 de la loi de pluviôse an VIII attribue compétence aux Conseils de Préfecture pour le contentieux des domaines nationaux. Cette attribution toute politique avait pour objet de consolider, par la force que donnait sa généralité sans restriction, les aliénations faites en vertu des lois révolutionnaires» ; BLOCK (Maurice), *Dictionnaire de l'administration française,* page 522.

b) Un contentieux éminemment judiciaire qui devrait retourner dans le giron judiciaire ?

D'une façon générale et parce qu'ils traitent de questions de propriété, nombre d'auteurs s'accordent à reconnaître que ce contentieux devrait revenir aux tribunaux judiciaires.

Ainsi Dupin aîné, orateur de la Chambre, s'est exprimé a posteriori quant à cette méfiance du législateur envers les tribunaux –pourtant défenseurs traditionnels de la propriété privée- et sur la raison pour laquelle ces questions ont été attribuées à une « juridiction » administrative. Il note : « S'il est un principe certain, c'est que les tribunaux doivent être seuls juges des questions de propriété. Cependant, durant tout le cours de la Révolution, les tribunaux ont été dépouillés du droit de connaître du contentieux des domaines nationaux. L'administration se l'attribua: on voyait avec prévention l'esprit des tribunaux; on les supposait naturellement monarchiques et peu enclins à favoriser les dispositions administratives appliquées aux biens confisqués. Cette prévention a continué même sous l'Empire, quoique, dans les derniers temps, le chef du gouvernement eût senti le besoin d'augmenter le pouvoir et la considération des corps judiciaires. Mais il n'est resté aucun prétexte pour conserver à l'administration le droit de connaître des biens nationaux à l'exclusion des tribunaux, depuis que la Charte a déclaré ne point faire de distinction entre les différentes espèces de propriétés; et surtout depuis la loi d'indemnité qui, moyennant un milliard, a pu au moins nous procurer l'avantage d'avoir la paix de ce côté, en effaçant radicalement toute distinction d'origine entre les biens. Pourtant le Conseil d'Etat continue à interpréter seul les ventes nationales, et ne laisse aux tribunaux que le soin de juger ensuite, conformément aux interprétations qu'il a préalablement données ! J'ai oui dire à des conseillers d'Etat : « Il est bien heureux que, dans les premiers temps de la Restauration, on ait eu affaire au Conseil d'Etat dans ces sortes de matières; sans cela, et si on les eût renvoyées aux tribunaux »!...

Messieurs, je n'ai jamais admis cette insinuation; je crois qu'en tous temps les tribunaux eussent à faire justice, et qu'ils eussent, tout aussi bien que le Conseil d'Etat, respecté et fait respecter l'article de la Charte, qui déclare toutes les propriétés inviolables. Mais à présent, comme on ne peut pas nier que l'esprit manifesté par les tribunaux est au moins aussi constitutionnel que celui du Conseil d'Etat, il n'y a pas de prétexte pour ne pas leur rendre, à l'égard des anciennes propriétés dites nationales, la plénitude de juridiction qui doit leur appartenir sur toutes les questions de propriété sans aucune exception »[1834].

5) ANALYSE DE LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL DE PREFECTURE EN MATIERE DE CONTENTIEUX DE VENTES DE DOMAINES NATIONAUX.

Nous avons relevé la jurisprudence et classé celle-ci dans un tableau en distinguant, selon la nature du problème soulevé, si la compétence est administrative ou judiciaire.

[1834] Propos rapportés par Macarel p. 465-467. Le rapport Lambrechts, adopté par l'arrêté du 2 nivôse an VI, recense également l'ensemble des critiques formulées à l'encontre de la compétence administrative et les combat un à un. DUVERGIER, op. cit., p. 149-155.

Il nous semble que, de cette confrontation, il soit possible d'expliquer la compétence du Conseil de préfecture en matière de contentieux de ventes de domaines nationaux en distinguant selon que la contestation l'amène à connaitre de l'acte d'adjudication (et par conséquent d'un acte administratif) (il est alors compétent) ou non. Dans cette dernière hypothèse où il n'est pas utile de se rapporter à l'acte en question, il nous semble alors que le principe soit l'incompétence du Conseil de préfecture. C'est ce que nous tentons de mettre en évidence dans ce tableau récapitulatif des divers chefs de compétence du Conseil de préfecture ou, au contraire, des tribunaux de l'ordre judiciaire.

6) LA COMPETENCE DU CONSEIL DE PREFECTURE, APRES EXTINCTION DU CONTENTIEUX DES BIENS NATIONAUX.

C'est Maurice Block qui nous explique que « les Conseils de préfecture sont restés en possession du droit de prononcer sur le contentieux des biens de l'Etat, non plus sans limites ni distinctions, mais sous la reserve des ppes qui séparent les affaires administratives des affaires judiciaires »[1835].

II. LA DIVISION DE LA PROPRIETE FONCIERE N'EST PAS UNE INNOVATION REVOLUTIONNAIRE :

« Tandis que les hautes classes s'abaissaient graduellement, que les classes moyennes s'élevaient par degrés, et qu'un mouvement insensible les rapprochait chaque jour, il se faisait dans la distribution de la propriété foncière des changements qui étaient de nature à faciliter singulièrement l'établissement et le règne de la démocratie[1836].

Presque tous les étrangers se figurent qu'en France la propriété foncière n'a commencé à se diviser qu'à partir de l'époque où les lois relatives aux successions ont été changées durant la période pendant laquelle la plupart des domaines appartenant aux nobles furent confisqués; mais c'est là une erreur. Au moment où la Révolution éclata, la terre, dans un grand nombre de provinces, était déjà très partagée. La révolution française n'a fait qu'étendre à toutes les portions du territoire ce qui était spécial à quelques-unes de ses parties »[1837].

En 1852, Tocqueville étudie les transferts de propriété opérés par la Révolution. En 1856, paraît son ouvrage *L'Ancien Régime et la Révolution*, dans lequel il explique que la division

[1835] BLOCK, *Dictionnaire de l'administration française, page 522.*

[1836] C'est pour cela que Tocqueville dit qu'il y a une certaine unité qui se forme dans la société d'Ancien Régime du XVIIIème siècle. Quant à Françoise Mélonio, qui signe la préface de *l'Ancien Régime et la Révolution*, elle écrit, en résumant les idées de Tocqueville, que sous l'Ancien Régime, l'« Etat [est] absolutiste, niveleur, [et], par là, déjà démocratique ». Il « surplombe une société encore partiellement aristocratique ». Selon lui, les classes se rapprochent donc dès cette époque.

[1837] TOCQUEVILLE, État social et politique de la France avant et après 1789, 1836, Garnier-Flamarion p.64 § 2.

de la propriété foncière n'est pas, comme on se plaisait à le penser, une innovation révolutionnaire, mais bien un mouvement de transfert de propriétés, amorcé bien avant 1789. En réalité, il va démontrer que la Révolution n'avait pas été, comme on le croit, une révolution de la misère, du paysan. La Révolution a certes eu pour effet de libérer des terres, mais au XVIIIème siècle, les paysans, sont souvent devenus propriétaires fonciers[1838] (notamment en Normandie, en Touraine ou en Ile-de-France, où la féodalité et le servage ont disparu).

De ce fait, ces propriétaires imparfaits trouvaient insupportables de devoir encore payer des « droits féodaux » à leurs seigneurs, car ces droits n'avaient plus, de raisons d'être, l'Etat absolutiste ayant attiré à lui toutes les fonctions politiques. En effet, ces droits féodaux tiraient leur origine d'une fonction sociale ou politique qu'exerçaient les seigneurs mais, au fil du temps, certains de ces droits ont subsistés mais non leur contrepartie. Les paysans devaient donc encore s'acquitter de droits féodaux envers des seigneurs qui leur étaient devenus étrangers puisque ces derniers ne se mêlaient plus du tout d'eux ni même d'affaires locales. Tocqueville ajoute que ces droits féodaux avaient cependant été allégés, ce qui les rendait encore plus insupportables car tant qu'ils existaient et étaient nombreux, les débiteurs ne se posaient pas la question de leur bien-fondé. Cependant, c'est paradoxalement en France où ils devenaient moins pesants, que leur poids semblait d'autant plus odieux.

La raison de ces transferts de propriété est simple : la noblesse n'a cessé de s'appauvrir au fil du temps, contrainte par conséquent, de vendre ses terres petit à petit, terres qu'ont acheté les paysans[1839] : « Ils jouissaient, en outre, de plusieurs autres avantages pécuniaires que leurs pères n'avaient jamais eus; cependant ils s'appauvrissaient graduellement à mesure que l'usage et l'esprit du gouvernement leur manquaient. C'est même à cet appauvrissement graduel qu'il faut attribuer, en partie, cette grande division de la propriété foncière (…). Le gentilhomme avait cédé morceau par morceau sa terre aux paysans, ne se réservant que les rentes seigneuriales, qui lui conservaient l'apparence plutôt que la réalité de son ancien état. (…)[1840]

En France, les roturiers seuls semblaient hériter de tout le bien que la noblesse perdait (…). Aucune loi cependant n'empêchait le bourgeois de se ruiner ni ne l'aidait à s'enrichir; il s'enrichissait néanmoins sans cesse; dans bien des cas il était devenu aussi riche et quelquefois plus riche que le gentilhomme. Bien plus, sa richesse était souvent de la même espèce :

[1838] « *Si l'on veut consulter les procès-verbaux mêmes de ces ventes (...) on verra que la plupart de ces terres ont été achetées par des gens qui en possédaient déjà d'autres; de sorte que, si la propriété a changé de mains, le nombre des propriétaires s'est bien moins accru qu'on ne l'imagine. Il y avait déjà en France une immensité de ceux-ci, suivant l'expression ambitieuse, mais juste, cette fois, de M. Necker.*
L'effet de la Révolution n'a pas été de diviser le sol, mais de le libérer pour un moment. Tous ces petits propriétaires étaient, en effet, fort gênés dans l'exploitation de leurs terres, et supportaient beaucoup de servitudes dont il ne leur était pas permis de se délivrer. Ces charges étaient pesantes sans doute; mais ce qui les leur faisait paraître insupportables était précisément la circonstance qui aurait dû, ce semble, leur en alléger le poids : ces mêmes paysans avaient été soustraits, plus que nulle part ailleurs en Europe, au gouvernement de leurs seigneurs; autre révolution non moins grande que celle qui les avait rendus propriétaires ».

[1839] TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, op. cit., p. 169-174. Il faut ajouter à cela le propos de Georges Lefebvre qui explique que les paysans avaient de la terre avant la Révolution et la vente des biens nationaux, mais il n'en possédaient que de trop petits lopins. Il leur fallait donc travailler ailleurs pour compléter leurs revenus avoir suffisamment pour vivre… Les paysans désiraient donc obtenir de plus gros lopins. Qui plus est, la vente des biens nationaux se faisait aux enchères, ce qui rendait l'achat par les paysans plus difficile.

[1840] Et ce qui le rendait insupportable (lui et ses droits féodaux (surtout ceux sur la terre))

quoiqu'il vécût d'ordinaire à la ville, il était souvent propriétaire aux champs; quelquefois même il acquérait des seigneuries ».

Par ailleurs, il faut remarquer que la possession de la terre n'est progressivement plus synonyme de pouvoirs[1841].

Mais, toujours selon Tocqueville, c'est surtout le changement de mentalités induit par « ces changements dans la division de la terre » qu'il faut souligner car cela a permis une évolution qui a « facilité singulièrement la grande révolution politique qui bientôt allait s'opérer ».

Il pense, en effet, que l'inégalité foncière, autrement dit l'absence de partage des terres, est « la plus dangereuse de toutes les inégalités ». Or, on ne peut pas établir d'égalité politique sans, au préalable, établir une égalité civile, cette dernière se matérialisant par une égalité foncière. « Il n'y a rien (…) de plus favorable au règne de la démocratie que la division de la terre en petites propriétés » écrit-il encore.

Ainsi donc, pour Tocqueville, une démocratie ne peut pas s'établir durablement dans une société où régnerait l'inégalité, et notamment l'inégalité de fortune immobilière.

« L'inégalité immobilière [fait] des familles opulentes; elle lie les riches les uns aux autres, elle unit les générations entre elles et crée dans l'État un petit peuple à part qui arrive toujours à obtenir un certain pouvoir sur la grande nation au milieu de laquelle il est placé. Ce sont précisément ces choses qui nuisent le plus au gouvernement démocratique.

Il n'y a rien au contraire de plus favorable au règne de la démocratie que la division de la terre en petites propriétés. Celui qui possède une petite fortune mobilière dépend presque toujours, plus ou moins, des passions d'un autre. (…) Le petit propriétaire foncier ne reçoit au contraire d'impulsion que de lui même; sa sphère est étroite, mais il s'y meut en liberté.

Sa fortune s'accroît lentement, mais elle n'est point sujette à de brusques hasards. Son esprit est tranquille comme sa destinée, ses goûts réguliers et paisibles comme ses travaux; et n'ayant précisément besoin de personne, il place l'esprit d'indépendance au milieu de la pauvreté même. On ne saurait douter que cette tranquillité de l'esprit chez un très grand nombre de citoyens, ce calme et cette simplicité des désirs, cette habitude et ce goût de l'indépendance ne favorisent singulièrement l'établissement et le maintien des institutions démocratiques »[1842].

[1841] « Il semble donc qu'en France (…) la terre n'avait jamais été très agglomérée, ou du moins avait depuis longtemps cessé de l'être. (…) Longtemps avant la Révolution, la propriété foncière n'était plus la source principale de la considération et du pouvoir. Durant la même période, le commerce et l'industrie n'avaient fait que des progrès peu rapides, et le peuple assez éclairé déjà pour concevoir et désirer un état meilleur que le sien n'avait point encore acquis les lumières qui pouvaient lui découvrir les moyens les plus prompts d'y parvenir. La terre, en même temps qu'elle cessait d'être un objet de luxe pour le riche, devenait au contraire un objet et pour ainsi dire le seul objet d'industrie pour le pauvre. L'un la vendit pour faciliter et accroître ses plaisirs, l'autre l'acheta pour augmenter son aisance. De cette sorte la propriété foncière, sortant à petit bruit des mains des nobles, commença à se diviser dans celles du peuple.A mesure que les anciens propriétaires fonciers perdaient leurs biens, une multitude de roturiers parvenaient donc à en acquérir graduellement. Mais ils n'y parvenaient qu'avec mille efforts et à l'aide de procédés très imparfaits. Ainsi les grandes fortunes territoriales diminuaient chaque jour, sans qu'il s'amassât de grandes richesses mobilières; et, à la place des vastes domaines, il s'en créait beaucoup de petits, fruit lent et pénible de l'économie et du travail. » TOCQUEVILLE, Etat social et politique de la France avant et après 1789, p. 66.

[1842] TOCQUEVILLE, Etat social et politique de la France avant et après 1789, op. cit., p. 67-68.

Or, selon lui, l'inégalité régit encore la société politique française à la fin du XVIIIème s. En effet, « les Français n'avaient pas seulement une aristocratie mais une noblesse[1843], c'est-à-dire que de tous les systèmes de gouvernement, dont l'inégalité forme la base, ils avaient conservé le plus absolu, et si j'ose le dire, le plus intraitable. Il fallait être noble pour servir l'État »[1844]. Mais, toujours selon cet auteur, déjà à cette époque la démocratie s'annonçait. Il dresse alors le tableau suivant de la France : « état d'impuissance morale [du] clergé, appauvrissement et abaissement de la noblesse, richesse et lumières du Tiers-État, division de la propriété foncière, grand nombre des fortunes médiocres, petit nombre des grandes fortunes ». Il ajoute même qu'à la fin du XVIIème siècle, la France était déjà bien plus avancée vers la démocratie que nombre de pays européens au moment même où il écrit, à savoir en 1856.

Il aurait été interessant de vérifier l'application des théories de Tocqueville dans le département de la Meurthe. Malheureusement, pour notre part et en l'état de nos recherches, nous ne possèdons pas encore assez d'éléments pour determiner si les soumissionnaires de ventes nationales étaient des paysans qui possèdaient déjà des terres. Autrement dit, dans le département de la Meurthe, est-il bien vrai que la division de la propriété foncière ne date pas de la Révolution ? C'est un travail intéressant qui nécessiterait de consulter les différents sommiers des localités formant l'ancien département de la Meurthe. Ce travail serait d'autant plus aisé que nous avons déjà recensé les noms des divers soumissionnaires (ce qui nous a d'ailleurs permis de constater que certains d'entre eux étaient déjà d'assez importants propriétaires puisque nous les retrouvons pour des biens immobiliers différents à plusieurs reprises devant le Conseil de préfecture). Pour autant, cela ne nous informe en rien sur leurs conditions sociales ni sur l'époque à partir de laquelle ils sont devenus propriétaires fonciers[1845].

III. BILAN DE LA JURISPRUDENCE CONTENTIEUSE DU CONSEIL DE PREFECTURE DE LA MEURTHE EN MATIERE DE BIENS NATIONAUX.

Nous avons entrepris l'étude des arrêtés du Conseil de préfecture de la Meurthe en les ordonnant par thème. Nous n'allons, bien évidemment, pas recommencer cette étude mais

[1843] Pour Tocqueville, il semble qu'il définisse l'aristocratie comme une sorte d'élite de la nation, élite intellectuelle notamment, qui va donc jouer un rôle gouvernemental.. Cependant que la noblesse désigne le même corps mais lorsqu'il se trouve dépouillé de toutes ces fonctions et reste replié sur lui-même, constituant de la sorte, une forme de caste.

[1844] Cela semble quelque peu contradictoire avec un pragraphe précédent où il constate pourtant que les nobles ne participaient plus réellement à la haute administration. C'est d''ailleurs un fait connu qu'après l'échec de la Polysynodie, les grands postes étaient plus souvent pourvu par des bourgeois plutôt que par des nobles. Cela semble aussi vrai à l'échelle, plus petite, des intendants. Il faut cependant nuancer ces propos car, par exemple, sous Louis XVI, des fonctions sont confiées à des personnes de très anciennes anoblesses.Toutee généralisation est donc forcément restrictive.

[1845] Nous ne désespérons pas de pouvoir peut-être un jour l'entreprendre.

aborder de façon plus « archivistique » la question des registres traitant des affaires de domaines nationaux. Car il faut en effet bien préciser que le Conseil de la Meurthe ne retranscrivait pas ses décisions les unes dernières les autres, au mépris du problème juridique soulevé. Bien au contraire, les registres sont ordonnés et c'est ainsi que nous pouvons remarquer que 7 registres traitent d'affaires contentieuses relatives aux domaines. Il s'agit des documents répertoriés aux Archives départementales sous les références 5K3, 5K8, 5K9, 5K13, 5K16, 5K19, 5K21. Il faut noter que parfois un registre recouvre plusieurs années[1846]. Notons encore que le nombre d'affaires portées devant le Conseil de préfecture de la Meurthe relativement aux domaines est d'approximativement 132, les arrêtés débutent en l'an VIII et finissent en 1806. Remarquons encore que l'application de la loi du 14 ventôse an VII occupe pas moins de 65 décisions du Conseil de préfecture de la Meurthe.

Ces brèves considérations sur la jurisprudence du Conseil de préfecture de la Meurthe nous permettent dores et déjà d'établir une différence significative avec le Conseil de préfecture de l'Isère, lequel, selon Mme Brun-Jansem, n'a eu à connaître que « d'une dizaine de ventes de biens nationaux à peine »[1847]. Cette grande différence est difficile à expliquer et nous devons bien avouer que nous n'en connaissons pas les raisons. Si les documents des archives du Bas Rhin sont complètes, peut-être faut-il en déduire que les ventes ont été moins nombreuses ou encore qu'elles étaient moins sujettes à discussion ou peut-être avons nous là affaire à une population peu procédurière ? Rien ne nous permet d'expliquer valablement pourquoi la Meurthe eut à connaître de treize fois plus d'affaires relatives aux domaines que le Bas Rhin[1848]. Il faut encore noter une seconde différence, à savoir que le Conseil du Bas Rhin eut surtout à juger des déchéances encourues par les acheteurs pour non respect de la legislation sur les aliénations[1849] tandis que dans le département de la Meurthe, prés de la moitié des affaires portées devant le Conseil de préfecture concernaient la question de la révocabilité des accensements du fait de la loi du 14 ventôse an VII (4 mars 1799).

Nous pouvons encore établir un dernier point de comparaison. Ainsi, Mme Brun-Jansem constate-t-elle qu'il « arrive fréquemment au Conseil de préfecture de protéger les acquéreurs

[1846] Ce qui pose la question de savoir quand on décide de clore un registre et en commencer un autre??

[1847] BRUN-JANSEM, op. cit., p 84.

[1848] Il faut d'ailleurs noter que Mme Brun-Jansem est conciente de cette différence significative entre ce Conseil de préfecture et les autres puisqu'elle écrit : « en matière de domaine national, si l'activité du Conseil de préfecture de l'Isère (493) paraît de peu d'importance en comparaison de celle d'autres Conseils de Préfecture, en revanche, la qualité juridique des arrêtés rendus dans une matière souvent complexe, permet d'apprécier la valeur de cette juridiction nouvelle. Les justiciables ont bénéficié des mêmes garanties de la propriété privée, que celles offertes par les tribunaux ordinaires ». BRUN-JANSEM, op. cit., ch 2. Toutefois, elle ne nous fournit aucune explication. Notons également que l'examen de l'ouvrage de M. Meyer sur le Conseil de préfecture du Bas-Rhin, nos indique également un nombre très faible d'affaires contentieuses introduites devant lui. Ainsi, M. Meyer, me semble-t-il, ne recense qu'une seule affaire introduite puis jugée en 1847 et concernant l'interprétation et application des actes de ventes d'immeubles; Il ne fait allusion à aucune autre requête soulevant ce même problème juridique entre 1849 et 1851). De même, les recours portant sur les bois et forêts entre 1847 et 1851 sont de l'ordre d'une seule affaire introduite puis jugée en 1851. Ce très faible volume contentieux -que nous avons tenté de reconstituer par nos soins à la lecture de l'ouvrage de M. Meyer- contraste avec l'importance du volume des avis requis de ce même Conseil, c'est à dire avec l'importance du volume d'affaires en matière non contentieuse (qui sont, de l'ordre de 220 par an).

[1849] En second lieu, « le Conseil de préfecture de l'Isère [fut] également conduit à contrôler la consistance du domaine national et à prononcer, le cas échéant, l'annulation de vente de biens considérés comme nationaux à la suite d'erreurs ». Mme Brun-Jansem nous précise cependant que « ces rectifications ne remettaient pas en cause les aliénations déclarées irrévocables par l'article 94 de la Constitution de l'an VIII » BRUN-JANSEM, op. cit., p 84 et note 474.

de biens nationaux contre les prétentions abusives des communes, en réaffirmant la qualité domaniale et non communale des aliénations opérées ». Sans aller jusque là et sans pouvoir qualifier aucune prétention communale comme abusive, nous remarquons également que le Conseil de préfecture nancéien n'hésite pas à se prononcer en faveur des partciculiers.

Pour conclure, il nous semble tout à fait raisonnable de faire nôtre ces conclusions de Mme Brun-Jansem, à savoir que « tout parti-pris paraît absent de ce contentieux éminemment politique des opérations d'intérêt national »[1850]. ou encore que les critiques de servilité, d'inutilité et d'incompétence des conseillers de préfecture ne repose sur aucune donnée tangible. Comme elle, nous pourrions également nous poser la question de savoir si l'impopularité des Conseils de préfecture, en général, ne provient pas de leurs attributions non contentieuses. Mais force est de constater que nous n'avons pas trouvé beaucoup de traces de l'animosité « populaire » envers le Conseil de préfecture de la Meurthe. Nous avons pourtant consulté les journaux locaux et avant l'année de transformation en conseils interdépartementaux, ceux-ci sont plutôt totalement indifférent au Conseil de préfecture de la Meurthe.

[1850] Rappelons que Mme Brun Jansem -qui reprend ici l'expression de M. Koechlin- désigne de la sorte la vente des biens nationaux, les domaines royaux accensés, les actes entachés de féodalité et l'émigration. BRUN JANSEM, op. cit., page 83.

TITRE II. LES ACTIVITES ADMINISTRATIVES DU CONSEIL DE PREFECTURE ET DE SES MEMBRES.

Si, à l'origine de la création des Conseils de préfecture, il n'avait été question d'en faire que des juges administratifs, force est de constater que bien vite -et du fait même de lois nombreuses- une activité administrative est venue s'adjoindre, activité qui peut concerner aussi bien le Conseil dans son ensemble que chacun de ses membres, pris individuellement.

Que disent donc les discussions qui ont précédé l'adoption de la loi et que dit la grande loi de l'an VIII ?

Si l'on se fie aux discours du conseiller d'Etat Roederer, -discours qu'il prononce pour présenter et défendre la loi, dix jours avant son adoption officielle- le partage des fonctions entre les diverses autorités existantes doit être clair, net, précis et strictement respecté. Ainsi, dit-il : « Le système administratif que présente le projet de loi, est fort simple, et repose sur des principes dés longtemps familiers aux bons esprits. Dans l'administration locale, (…) on reconnaît les trois services distincts. L'administration, proprement dite. Les jugements qui se rendent d'office en matière de contributions, et qui consistent dans les différentes répartitions qui se font entre les masses et les individus. Le jugement du contentieux dans toutes les parties de l'administration. Le projet de loi sépare ces trois fonctions. Il remet la première à un seul magistrat, dans chaque degré du pouvoir administratif, savoir, au préfet, au sous-préfet et au maire. (…) Il remet la troisième à un Conseil de préfecture. Ces dispositions sont fondées sur ces deux principes. Qu'administrer doit être le fait d'un seul homme ; et juger, le fait de plusieurs »[1851]. Telle est donc la volonté initiale du législateur.

Qu'en est-il donc de la loi effectivement adoptée ? Force est de constater que la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) ne mentionne à aucun moment cet autre aspect des fonctions du Conseil de préfecture. L'article 4 qui énonce la liste des compétences du Conseil est d'une limpidité qui laisse peu de place au doute, puisqu'il dispose que : « Le Conseil de préfecture prononcera (…) » et, dans la suite de l'article, sont énumèrées les matières concernées. La loi se termine sans que les articles suivants ne fassent allusion à une quelconque fonction administrative du Conseil de préfecture. Cependant, une rédaction sans doute maladroite, a laissé le doute s'insinuer, au gré des interprétations. En effet, et alors qu'il énonce la liste des matières relevant de la compétence contentieuse d'un Conseil de

[1851] *Le Moniteur Universel*, n°22, année 1800, p.553 à 554.

préfecture, l'article 4 cite « les demandes qui seront présentées par les communautés des villes, bourgs ou villages, pour être autorisées à plaider ». Or, comme le dit Chevallier, si cet alinéa « paraît les associer à l'action administrative, cette attribution est confondue [alors] avec les attributions contentieuses[1852] : quand ils accordent des autorisations de plaider, les Conseils de préfecture statuent comme juges et non comme administrateurs[1853] ». C'est pourquoi Chevallier en conclut que, selon lui, « sur le plan local, la séparation de la juridiction et de l'action semble réalisée ».

Nous allons, dans les propos qui suivent, distinguer ces deux types d'activités administratives, à savoir du Conseil de préfecture en son entier (sous-titre 1), ou d'un conseiller, seul (sous-titre 2).

[1852] BOULATIGNIER, *op. cit.,* p. 25.

[1853] « En ce sens, la jurisprudence critiquée par Henrion de Pansey, op. *cit.,* p. 489. Ceci explique pourquoi la plupart des auteurs du XIXème siècle consacrent de longs développements pour démontrer que les autorisations de plaider ne sont que des actes de tutelle (voir *infra,* note 162); la chose ne va pas de soi, la fonction étant " pré-judiciaire " (Gabolde et Piernet, B.A., 1950, *op. cit.,* p. 141) »

SOUS- TITRE 1. LE CONSEIL DE PREFECTURE, ADMINISTRATEUR ACTIF.

Le Conseil de préfecture de la Meurthe, dans son ensemble, est amené à accomplir un certain nombre d'activités administratives[1854]. C'est surtout dans le cadre de la juridiction contentieuse personnelle dont est investi le préfet, que ce Conseil va être sollicité [1855].

Dans ce cadre, la doctrine distingue traditionnellement deux formes d'attributions du Conseil de préfecture, une première où il agit comme un Conseil consultatif consultatif (chapitre 1) et une seconde où on le qualifie de Conseil de tutelle (chapitre 2).

[1854] Malheureusement, faute de temps, nous manquons de renseignements et de documents d'archives pour étayer nos propos. Ceux-ci vont donc rester, sur ce chapitre, purement « théoriques ».En effet, les thèmes abordés dans cette étude ne nous ont pas fourni de renseignements sur ce type d'attributions. Il n'en va pas de même des activités administratives dévolues aux conseillers de façon individuelle, question pour laquelle nous avons recueilli un certain nombre de documents. L'avenir nous permettra peut-être de remédier à cette lacune.

[1855] « Sont investis d'une juridiction contentieuse personnelle les maires, les sous-préfets, les préfets et les ministres: les maires en matière de voirie, de roulage, de courses de chevaux, de contributions indirectes, de logement de gens de guerre, etc.; les sous-préfets en matière de navigation et de recrutement; les préfets, d'abord comme une seconde instance dans la plupart des cas précédents, et seuls ou en Conseil de préfecture dans un certain nombre de cas déterminés par des lois spéciales(...); Les ministres enfin, ont à prononcer très souvent entre des intérêts privés et des intérêts généraux; dans ce cas, leurs décisions sont susceptibles d'un recours au Conseil d'Etat ». BLOCK, dictionnaire de l'administration, 1877, p. 21 et suiv.

CHAPITRE 1. LE CONSEIL DE PREFECTURE, CONSEIL CONSULTATIF.

Si l'on en croit Christian Gabolde[1856], ce rôle de conseil consultatif a pour origine le conseil de l'intendance.

Le Conseil de préfecture participe dans son ensemble à une activité de conseil auprés du préfet, lequel se trouve, dans ces circonstances, être titulaire d'un pouvoir de décision qui lui est propre. Il sollicite donc l'avis du Conseil de préfecture de la Meurthe pour l'aider à rendre une décision dans une matière où il est titulaire d'un pouvoir de juridcition contentieuse personnelle. En effet, dans certaines matières administratives ou contententieuses dans lesquelles la décision n'appartient qu'au préfet, celui-ci va devoir, par injonction de la loi, requérir l'avis du Conseil de préfecture, mais sans toutefois, être tenu de s'y conformer. Il s'agit donc bien d'un avis purement consultatif qui ne lie pas le préfet. On parle d'arrêté du préfet en Conseil de préfecture.

Le législateur a d'ailleurs plusieurs fois réaffirmé ce caractère préfectoral pour faire cesser toute ambiguité selon laquelle il ne s'agirait là que d'une décision comme toutes celles où le préfet préside le Conseil de préfecture. C'est pour bien distinguer ces deux types de décisions que l'obligation de respecter un certain formalisme dans ces décisions, s'est imposé. C'est une circulaire du 29 septembre 1835 qui prévoit les formes avec lesquelles de tels actes doivent être rédigés. Ainsi, doit-on pouvoir y lire : « le préfet du département de.. séant en Conseil de préfecture , où étaient présents MM.... ; L'avis du Conseil de préfecture entendu ». Il n'est pas utile de préciser le sens de l'avis donné par le Conseil. Il suffit de préciser que l'obligation de le consulter a bel et bien été respectée[1857]. L'arrêté -qui est un arrêté uniquement préfectoral- est signé de la seule main du préfet, puis inscrit sur le registre des arrêtés du préfet, et non sur le registre des arrêtés du Conseil de préfecture.

Le Conseil de préfecture se trouve alors participer à l'administration active. Il nous faut ici insister sur le fait qu'il s'agit bien d'une obligation pour le préfet de le consulter officiellement et que ces consultations ont été expressément et limitativement déterminées par la loi, et sont assez nombreuses[1858]. On dit alors du préfet qu'il statue en Conseil de préfecture, ou, plus simplement, on désigne cette sorte d'arrêté préfectoral sous le nom d' « arrêté du préfet en Conseil de préfecture ».

La contestation de ce type d'arrétés prefectoraux ne peut être portée que devant le Conseil d'Etat et non devant le Conseil de préfecture ni devant le ministre.

[1856] GABOLDE, *De la Juridiction de l'intendant*..., p 327, Société des antiquaires..
[1857] Il faut également que l'acte constate que les membres du Conseil assistaient en nombre suffisant.
[1858] Cela n'exclut bien évidemment pas la possibilité pour le préfet de demander de façon totalement officieuse à son conseil ou à l'un de ses membres de l'éclairer de son avis.

Dès 1803, apparait la première attribution non contentieuse des Conseils de préfecture[1859]. D'autres vont rapidement venir s'y ajouter. Puis, « Le nombre des affaires de ce genre [va être] réduit par les décrets de décentralisation et par les lois des 24 juillet 1867 sur les conseils municipaux 29 août 1871 sur les conseils généraux, et 21 novembre 1872 sur le jury »[1860].

Voyons à présent les cas dans lesquels le préfet doit requérir l'avis du Conseil de préfecture. Comme nous l'avons dit plus haut nous ne pourrons malheureusement pas rentrer dans le détail ni évoquer des cas d'espèces. Notons cependant que Mme Brun-Jansem, concernant le Conseil de préfecture de l'Isère avaiet dénombré un nombre important de cas où le Conseil devait donner son avis en matière de contentieux des listes électorales[1861].

Les différentes sortes d'affaires pour lesquelles le Préfet peut-être appelé à décider en Conseil de préfecture sont de plusieurs ordres. Ainsi, dans le domaine des contributions et taxes, le préfet en Conseil de préfecture peut être amené à approuver le tarif des évaluations cadastrales; à juger des contestations sur les travaux d'art nécéssaires à la confection du cadastre[1862] ; régler des subventions pour dégradation extraordinaire de chemins vicinaux[1863], transactions sur les contraventions concernant la poudre à feu, quand la valeur n'excède pas 1000 fr[1864]; réglement approximatif du nombre d'hectares à planter en tabacs[1865]; détermination du mode à suivre pour les fournitures des manufactures impériales de tabacs[1866]; mode de déclaration pour l'exportation des tabacs[1867].

Dans le domaine national, le préfet possède là encore un certain nombre de compétences juridictionnelles à prendre après avis du Conseil de préfecture. Ainsi en va-t-il des demandes des riverains d'une route impériale déclassée et dont le sol doit être vendu, pour qu'il soit réservé un chemin d'exploitation[1868]; location amiable, après estimation contradictoire de la valeur locative, des biens de l'Etat, dont le prix annuel n'excede pas 1000 puis 500 fr; concessions de servitudes à titre de tolérance temporaire et révocables à volonté; concessions de biens usurpés lorsque le prix n'excede pas 2000 Fr; cessions de terrains domaniaux compris dans le tracé des routes impériales puis nationales, départementales et des chemins vicinaux; échanges de terrains provenant de déclassement des routes dans le cas prévu par l'art 4 de la loi du 20 mai 1836; liquidation de dépenses si les sommes liquidées ne dépassent pas 2000 fr; demandes en autorisation concernant les établissements et constructions

---

[1859] *Arrêté consulaire du 10 thermidor an XI (29 juillet 1803) sur le droit des pauvres.*
[1860] BLOCK (Maurice), op. cit., p.684:
[1861] Si le préfet estime que les formalités et les délais prescrits par la loi pour la révision annuelle de la liste electorale des députés n'ont pas été observées, il doit, dans les 2 jours de la reception du tableau dréssé par le maire, déférer les opérations au Conseil de préfecture, qui statue dans les 3 jours et fixe, s'il y a lieu, le délai dans lequel les opérations annulées doivent être refaites. (D. 2 fev 1852, art 4)
[1862] Loi du 15 septembre 1807, Règlement du 15 mars 1827
[1863] Loi du 21 mai 1836, art 14; la loi du 28 juillet 1824, article 8 et 9.
[1864] Décret du 25 mars 1852, art 3 ; *Décret du 13 avril 1861 article 3.*
[1865] Loi du 28 avril 1816, art 186; 12 février 1835, art 3.
[1866] L. 28 avril 1816, art 187
[1867] L. 28 avril 1816, article 203; Décret 13 avril 1861, article 3.
[1868] Loi du 24 mai 1842, art 2.

mentionnés aux arts 151 à 155 du Code forestier[1869] ; approbation des adjudications pour la mise en ferme de bacs.

Les liquidations d'indemnités pour les émigrés décidées pour la loi du 27 avril 1825 sont également du ressort du préfet en Conseil de préfecture.

En matière de travaux publics, la compétence du préfet en Conseil de préfecture s'étend à la determination des propriétés à céder et de l'époque de prise de possession, quand il s'agit d'expropriation demandée par une commune, ou de travaux d'ouverture et de redressement de chemins vicinaux[1870] ; approbations de délibérations municipales relatives à l'aliénation de biens à céder pour exécution de travaux publics[1871]; reception des soumissions et liste arrétée des concurrents, en cas d'adjudication pour des travaux des ponts et chaussées[1872], décision sur les certificats de capacité produits par les soummissionnaires dans les adjudicatiions de travaux publics, et sur les cautionnements offerts ; réglement, dans le cas ou il n'est pas dérogé au tarif municipal, des remises allouées ou au percepteur-receveur des associations de déssechement[1873].

En matière militaire, le préfet se charge de la répartition entre les cantons du contingent annuel[1874]. Concernant la garde nationale, il décide de la répartition de la portion afférente à chaque commune du canton dans les dépenses des bataillons cantonaux[1875]; suspension d'officiers[1876]. Il est également compétent de la répartition pour la liste annuelle du jury, du nombre des jurés par arrondissement et par canton[1877].

Les Conseils de préfecture ont encore à donner leur avis sur les oppositions formées contre les demandes d'autorisation pour des établissemnts dangereux, insalubres ou incommodes de la 1ère classe[1878].

La liste des avis que le Conseil de préfecture doit donner en matière d'impôts[1879] et d'administration des départements, des communes ou encore des établissements publics, est très longue[1880].

[1869] D. 25 mars 1852, art 3, tabl C *; Décret du 13 avril 1861, article 3, tabl C.*
[1870] Loi du 3 mai 1841, art 12.
[1871] Loi du 3 mai 1841, art 13.
[1872] O. 10 MAI 1829, art 11 ET 12.
[1873] Décret du 13 avril 1861, art 3.
[1874] Loi du 21 mars 1832, article 4, 25 juillet 1836 et autres lois annuelles.
[1875] D. 11 jan 1852..
[1876] L. 22 mars 1831, art 61, maintenue, qt à la discipline, par l'art 23 du décret de 1852.
[1877] Loi du 4 juin 1853, art 7.
[1878] Décret du 15 octobre 1810.
[1879] Répartition de l'impôt si le conseil d'arrondissement ne s'est pas conformé aux décisions du Conseil général (L. 10 mai 1838, art 46); déclaration de la nullité de droit: 1° des délibérations des conseils municipaux portant sur un objet étranger à leurs attributions, prises hors de la réunion légale, ou en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique (L. 5 avril 1884, art 63 et 65) 2° des actes et délibérations interdits par l'art 72 de la loi du 5 avril 1884; annulation des délibérations des conseils municipaux auxquelles auraient pris part des membres du conseil intéressés, soit en leur nom personnel soit comme mandataires, à l'affaire qui en fait l'objet (Id art 64 et 66); approbation des délibérations des conseils municipaux concernant les baux de plus de 18 ans, les aliénations et échanges de propriétés communales, les transactions, la vaine pâture (Id art 68 et 69) l'acceptation des dons et legs faits à une commune ou section de commune lorsqu'il y a des charges ou conditions (Id art 111); inscription au budget des communes dont le revenu est au-dessous de 3 millions de fonds exigés par une dépense obligatoire, si le conseil municipal ne les a pas alloués ou n'a alloué qu'une somme insuffisante (Id, art 149); établissement du budget communal le cas où ce budget n'aurait pas été définitivement

réglé avant le commencement de l'exercice et où il n'y aurait eu aucun budget antérieurement voté (Id; art 152);; BLOCK (Maurice), op. cit., p.684.

[1880] Tirage au sort pour renouveler par tiers les membres des conseils généraux; réglement par le sort, du canton auquel doit appartenir un conseiller élu par plusieurs cantons, et qui n'a pas opté; annulation des actes faits dans une réunion illégale d'un conseil de département ou d'arrondissement (L. 22 juin 1833, art 8, 10, 15, 28); établissement d'office du budget du département, non arrété par le Conseil général (L. 10 mai 1838, art 28); autorisation des délibérations du Conseil général sur les achats, aliénations, échanges de propriétés départementales, si la valeur n'excede pas 20 000 fr (L. 10 mai 1838, art 29), établissement de la répartition de l'impôt si le Conseil d'arrondissement ne s'est pas conformé aux décisions du Conseil général; annulation des délibérations des conseils municipaux prises sur des objets étrangers à leurs attributions, ou hors de la réunion légale (L.21 mars 1831, art 28, 29); autorisation d'execution des délibérations de conseils municipaux sur des acquisitions , ventes, échanges d'immeubles, partage de biens indivis, jusqu'à 3000 Fr pr les communes dt le revenu est au dessous de 100,000 fr et 20,000 fr pr les autres communes (L 18 juill 1837, art 46); homologation de transactions municipales, s'il ne s'agit pas de plus de 3000 fr ; allocation au budget communal de fonds non votés pour une dépense obligatoire, si la commune a moins de 100 000 fr de revenu; décision sur le revenu du Maire d'ordonnancer une dépense autorisée et liquidée (Loi du 18 juillet 1837, art 39, 59, 61), arrétés rendant executoires les autorisations données au Maires de lever des hypothèques (O. 15 juillet 1840), vente, sur les lieux, des produits façonnés provenant des bois des communes et des établissements publics; travaux à executer dans les forets communales ou d'établissements publics, pour la recherche et la conduite des eaux , la construction des récipients et autres ouvrages analogues, lorsque ces travaux ont un but d'utilité communale. (Décret du 25 mars 1852, art 3, tabl C). BLOCK (Maurice), op. cit., p 524.

CHAPITRE 2: LE CONSEIL DE PREFECTURE, CONSEIL DE TUTELLE.

A côté du rôle consultatif des Conseils de préfecture se trouve son activité de tutelle. En effet, il arrive que l'autorisation du Conseil de préfecture dans son ensemble, doive être requise avant de pouvoir agir. C'est ce que l'on appelle les autorisations de plaider. Comme nous avons eu le loisir de le préciser ci-dessus, c'est la loi de pluviôse an VIII qui déjà en parle mais en la mêlant, dans son article 4, aux activités contentieuses du Conseil de préfecture. Il faut cependant noter que tous les auteurs ne s'accordent pas à considérer ces autorisations de plaider comme un acte de tutelle du Conseil de préfecture.

Ainsi, tandis que M. Clère[1881] répugne à qualifier les autorisations de plaider délivrées par le Conseil de préfecture d' « actes de tutelle », Mme Brun-Jansem ou encore Maurice Block[1882] n'hésitent pas à employer cette qualification. En réalité, l'opinion de Block a évolué, ainsi que nous le prouve son *Dictionnaire de l'administration française.* Ainsi se montre-t-il prudent dans la première version de son *Dictionnaire*[1883], puisqu'il y écrit : « Cette attribution n'est pas à proprement parler contentieuse, puisqu'elle ne donne pas le droit de statuer sur le litige; mais elle participe de la nature de ces décisions, puisqu'elle nécéssite l'examen de questions litigieuses »[1884]. Il classe donc les autorisations de plaider quasiment parmi les attributions contentieuses. Or, dans la deuxième version de ce même article, version publiée quelques années plus tard, il crée un paragraphe particulier dédié à ce type d'attribution, paragraphe qu'il nomme « attribution de tutelle administrative »[1885]. Le mot est écrit. Il a donc modifié son jugement.

Quant à Mme Brun-Jansem, elle est d'autant plus fondée à parler de tutelle qu'elle rapporte l'emploi de ce terme par le préfet de l'Isère, écrivant au ministre de l'Intérieur. Ainsi s'agissait-il d'une affaire où, le Conseil de préfecture hésitant à la suite à donner à une demande d'autorisation de plaider, interroge (par l'entremise du préfet) le ministre. Celui-ci «fit répondre par [un] conseiller d'État (…) « qu'il s'étonnait de cette demande, car les Conseils de préfecture sont, pour les affaires entrant dans leur compétence, de véritables tribunaux qui ne peuvent prendre pour règle dans leurs jugements que le droit des parties sur les intérêts desquels ils ont à prononcer et [qu'] il serait entièrement contraire aux principes de l'Administration que le ministre influençât ces jugements par son opinion ». Ce à quoi « en marge de la lettre, le préfet ou un de ses conseillers [répond que] lorsque le Conseil de

[1881] « Avec les affaires des communes il s'agit de l'aspect préjudiciaire des attributions du Conseil de préfecture. Si les autorisations de plaider ne sont pas des actes de tutelle proprement dits, il n'en reste pas moins qu'ils contribuent à mettre en valeur le contrôle que le pouvoir central entend exercer sur les communes (même si les autorisations de plaider sont rarement refusées) », CLERE (Jean Jacques) (introduction à la 2° partie de son mémoire sur les travaux publics).
[1882] BLOCK, op. cit., p.684.
[1883] BLOCK, op. cit., page 522.
[1884] BLOCK (Maurice), *Dictionnaire de l'administration française,* op. cit., page 522.
[1885] BLOCK, op. cit., p. 677 et s., p. 685.

préfecture accorde ou refuse une autorisation de plaider, il n'agit pas comme tribunal administratif, mais bien comme conseil de tutelle »[1886]. La formule n'est donc pas nouvelle et bien en vigueur à l'époque des Conseils de préfecture.

Gabolde lui aussi[1887] emploie le mot de tuteurs s'agissant des autorisations de plaider.

Que recouvre donc exactement cette notion d'autorisation de plaider ?

C'est bien évidemment -et comme nous l'avons déjà dit-, la grande loi du 28 pluviôse an VIII qui en parle la première, en précisant que « le Conseil de préfecture prononcera (...) sur les demandes qui seront présentées par les communautés des villes, bourgs ou villages, pour être autorisées à plaider »[1888]. Comme nous l'avons également évoqué, cette rédaction a laissé s'installer quelques ambiguités.

Par la suite, d'autres lois sont venues compléter ou préciser la première, telle par exemple une loi de 1804, qui dispose que « les receveurs des établissements de charité ne peuvent, dans les cas où elle n'est point ordonnée par les tribunaux, donner mainlevée des oppositions formées pour la conservation des droits des pauvres et des hospices, ni consentir aucune radiation, changement ou limitation d'inscriptions hypothécaires qu'en vertu d'une décision spéciale du Conseil de préfecture prise sur une proposition formelle de l'administration et l'avis du comité consultatif établi par l'arrêté du 7 messidor an IX »[1889].

Il faut encore mentionner la loi de 1884 qui dispose que « nulle commune ou section de commune ne peut plaider sans y être autorisée par le Conseil de préfecture[1890]. Un contribuable peut avec l'autorisation du conseil, exercer une action appartenant à la commune ou à la section[1891]. La même autorisation est nécessaire pour «certains établissements publics dotés de la personnalité morale » ; pour les autorisations demandées par les hospices et établissements de bienfaisance[1892], les séminaires[1893], les menses curiales et épiscopales et les chapitres[1894], les fabriques[1895], les consistoires protestants[1896] et les consistoires israelites[1897].

Les documents des Archives départementales de Meurthe et Moselle, concernant cette question, sont assez conséquentes puisqu'ils ne comptent pas moins de 5 registres[1898].

Il faut remarquer que le pouvoir du Conseil de préfecture d'accorder ou non une autorisation de plaider ne lui donne pas pour autant compétence à juger le fond de l'affaire[1899]. Cependant, il doit procéder à une sorte de bilan coût-avantages, autrement dit

---

[1886] BRUN-JANSEM, op. cit., p. 213.
[1887] GABOLDE, op. cit., Société des antiquaires, page 327.
[1888] Loi du 28 pluviôse an VIII, art 4; Arrêté du 17 vendémiaire an X (9 octobre 1801); Loi du 18 juillet 1837, art 49 et 51.
[1889] Décret du 11 Thermidor an XII ou 30 juillet 1804. BLOCK (Maurice), *Dictionnaire de l'administration française,* page 685 (ref centre lorrain H 202.
[1890] Loi du 5 avril 1884, art 121 ; sauf dans les cas prévus par les arts 122 et 154 de la loi du 5 avril 1884.
[1891] Loi du 5 avril 1884, art 123.
[1892] Arrêté du 7 messidor an IX (26 juin 1801).
[1893] Décret du 6 novembre 1813, art 70.
[1894] Décret du 6 novembre 1813, art 14, 26 [ou 29 ?] et 53.
[1895] Décret du 30 décembre 1809, art 77.
[1896] O. 23 mai 1834
[1897] O. 25 mai 1844, art 18 et 64
[1898] A.D.M.M. 5k11; 5k 15; 5k18; 5k23; 5k25.
[1899] 6 septembre 1820 ; 7°, bull, n° 9352.

lévaluer les chances de succés ou d'insuccés de l'instance engagée. Bien évidemment, si la commune, l'établissement public ou n'importe quelle autre « personne » soumise à autorisation demande à s'engager dans un procès dont les chances de succés sont minces, le Conseil de préfecture aura plutôt tendance à lui refuser l'autorisation de plaider.

Une dernière remarque s'impose quant aux conditions de mise en œuvre des autorisations de plaider. Ainsi doit-on préciser que cette autorisation n'est nécessaire que si celui qui la demande veut plaider devant le tribunal judiciaire. Il n'y a, en effet, aucune autorisation à requérir si l'obligé (commune, établissement public…) désire actionner la justice administrative. La raison en est simple et elle fait écho à cette ancienne tradition administrative française de méfiance envers les tribunaux judiciaires lorsqu'il peuvent avoir à connaitre de leurs affaires. Si, la « personne » soumise à solliciter cette autorisation de plaider n'est pas demandeur devant le juge judiciaire mais défendeur[1900], la loi impose que celui qui intente l'action, en fasse au préalable état au préfet, en lui faisant parvenir un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation[1901].

Pour M. Bruno Remond[1902], cet ancêtre du Tribunal Administratif qu'est le Conseil de préfecture a permis à l'Etat d'exercer une tutelle administrative sur les collectivités locales. D'où, selon lui, la loi de décentralisation de 1982 a été un tournant car elle a mis fin à la tutelle administrative (il parle là du Conseil de préfecture)[1903] et financière (puisque la loi du 10 juillet 1982 crée la chambre régionale des comptes).

Compte tenu du nombre importants d'autorisations de plaider requises du Conseil de préfecture de la Meurthe, il faudrait envisager sur cette matière bien particulière une étude approfondie que le temps ne nous a pas permis de réaliser ici. Dores et déjà, cependant, nous pouvons rappeler les conclusions de Mme Brun-Jansem, concernant le Conseil de préfecture de l'Isère et celles de M. Octave Meyer pour le Bas-Rhin, afin de poser une base de reflexion et de comparaison avec le Conseil de préfecture de la Meurthe.

Ainsi, Mme Brun-Jansem met-elle en évidence que les autorisations demandées au Conseil de préfecture de l'Isère ne sont presque jamais refusées. Si nous avons bien précisé

[1900] Exemple d'une telle hypothèse : « Les créanciers des communes ne peuvent intenter d'action sans l'autorisation des Conseils de Préfecture: 17 vendémiaire an X »[1900]. Là la commune se trouve défenderesse.

[1901] Antérieurement à la loi de 1884 (art. 124) l'instance ne pouvait être introduite qu'après une décision favorable du Conseil de préfecture. « Des dispositions spéciales régissent les procès intentés par les sections de communes lorsqu'elles agissent en justice contre la commune ou une autre section de la commune, dont elles font partie. Dans ces hypothèses, elles doivent être représentées par un syndicat » BRUN-JANSEM, op. cit., p. 211.

[1902] REMOND (Bruno), La fin de l'Etat jacobin, page 48.

[1903] " (...) Deuxième coup de boutoir contre la raison centrale: la disparition de la tutelle. La loi de 1982 constitue, sur ce point, un véritable tournant en prononçant la fin, non seulement des tutelles, mais plus fondamentalement, de la tutelle comme principe de régulation des rapports entre l'Etat et les collectivités locales. Reprenant la critique formulée par TOCQUEVILLE, regrettant « l'insolence du mot », et approfondissant des propositions de réformes déjà formulées en 1976 dans le rapport « Vivre ensemble », la loi du 2 mars 1982, de son titre (*Droits et libertés*) à sa structure, organise un démantèlement complet des différentes tutelles administratives et financières conçues au cours des décennies antérieures, pour les remplacer exclusivement par un contrôle de légalité a posteriori confié, non au représentant de l'Etat central qu'est le préfet, mais à deux organes de nature juridictionnelle: le tribunal administratif dont l'ancêtre, le Conseil de préfecture date de la période révolutionnaire, et la chambre régionale des comptes créee par une loi du 10 juillet 1982 reprenant un intitulé quelque peu d'Ancien Régime ».

que la loi n'entendait pas conférer aux Conseils de préfecture le droit de statuer sur le fond du litige, il faut cependant remarquer que le Conseil de préfecture de l'Isère « ne prend sa décision qu'après s'être éclairé sur le bien fondé de l'action »[1904]. Mme Brun-Jansem explique même que pour mener à bien cette tâche, le Conseil grenoblois -tout comme certains autres de ses homologues- avait pour coutume de s'adjoindre le service d'avocats, dont il fallait, bien évidemment, régler les honoraires. Il faudrait donc vérifier si une telle pratique[1905] existait au sein du Conseil de préfecture de la Meurthe.

Quant au Conseil de préfecture bas-rhinois, nous n'avons relevé le concernant que le nombre d'affaires introduites puis juger en ce domaine. Les statistiques, reproduites ci-dessous, témoignent d'un nombre d'autorisations à peu prés constants chaque année, et en distinguant les différents demandeurs.

Autorisations de plaider délivrées entre 1847 et 1851 par le Conseil de préfecture du Bas-Rhin (d'après l'ouvrage de M. Meyer)

AUTORISATIONS DE PLAIDER	AFF INTRODUITES EN 1847	AFF JUGEES EN 1847	AFF INTRODUITES EN 1848	AFF JUGEES EN 1848	AFF INTRODUITES EN 1849	AFF JUGEES EN 1849	AFF INTRODUITES EN 1850	AFF JUGEES EN 1850	AFF INTRODUITES EN 1851	AFF JUGEES EN 1851
AUX COMMUNES ET SECTIONS	16	16	19	19	30	30	38	38	41	41
AUX ETABLISSEMENTS DE BIENFAISANCE	6	6	1	1	1	1	7	7	11	11
AUX FABRIQUES, CONSISTOIRES, ETC.	12	12	11	11	9	9	8	8	5	5

[1904] BRUN-JANSEM, op. cit., p. 211.
[1905] Le Conseil d'Etat y mis fin dans un arrêt du 25 juin 1856.

DECISIONS: AUTORISATION AUX RECEVEURS DES ETABLISSEMENTS DE BIENFAISANCE

AUTORISATION AUX RECEVEURS DES ETABLISSEMENTS DE BIENFAISANCE	AFF[1906] INTRODUITES EN 1847	AFF JUGEES EN 1847	AFF INTRODUITES EN 1848	AFF JUGEES EN 1848	AFF INTRODUITES EN 1849	AFF JUGEES EN 1849	AFF INTRODUITES EN 1850	AFF JUGEES EN 1850	AFF INTRODUITES EN 1851	AFF JUGEES EN 1851
DE DONNER MAINLEVEE D'OPPOSITIONS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DE CONSENTIR RADIATION D'INSCRIPTIONS HYPOTHECAIRES, ETC.	9	9	3	3	4	4	2	2	3	3

[1906] Aff = Affaires.

SOUS-TITRE 2. LES CONSEILLERS DE PREFECTURE, ADMINISTRATEURS ACTIFS[1907].

Les conseillers de préfecture ont, individuellement, la charge d'accomplir certaines missions de pure administration active, missions qui leur sont confiées par le préfet, à son gré mais dans des cas préalablement prévus par le législateur.

Ainsi, jusqu'en 1928, ont-ils par exemple eu pour attribution « d'assister le préfet au Conseil de révision[1908] qui est (...) une juridiction administrative »[1909]. Toujours en matière militaire, c'est encore à un conseiller de préfecture qu'est confiée le soin du tirage au sort dans l'arrondissement du chef-lieu. La littérature française a, quant à elle et par l'intermédiaire de Flaubert, à jamais immortalisé le conseiller de préfecture dans ses interventions aux comices agricoles[1910]. Leurs fonctions peuvent encore être de « présider à des adjudications ou à des passations de baux, qui présentent des difficultés, assister aux tirages de la loterie » comme c'est les cas des conseillers du Bas-Rhin[1911]. Ils peuvent encore béneficier de délégation de signature de la part du préfet et, donc signer nombre de documents à la place de ce dernier[1912]. A la préfecture de Nancy, nous avons effectivement un exemple d'une telle délégation. C'est ainsi le conseiller Doé qui « remplace pour la signature le secrétaire général » quand le préfet est absent.

Il entre également dans leurs attributions individuelles de présider des jurys de concours, s'occuper du recolement du mobilier de la préfecture, de l'évêché ou de l'archevêché[1913] ou encore représenter le département dans ses contestations avec l'Etat[1914].

Ils peuvent encore « remplacer les sous-préfets en cas d'absence ou de vacance de l'emploi, pour procéder à des actes prescrits que les maires refusent ou négligent de faire[1915]; pour suppléer d'office les sous-intendants militaires si le chef lieu du département n'est pas

---

[1907] Individuellement, ils assistent le préfet dans de nombreuses fonctions administratives : le premier conseiller remplace de droit le préfet en cas d'absence, un conseiller tient les fonctions de secrétaire général de la préfecture. Les autres conseillers peuvent suppléer un sous-préfet ou le sous-intendant militaire ; ils déchargent le préfet de la présidence du Conseil de révision, des jurys de concours, des commissions d'adjudication ; ils le représentent dans les manifestations publiques. Le préfet donne aux conseillers des délégations pour faire certains actes : il leur confère le droit de procéder d'office aux actes que les maires négligent ou refusent de faire et de représenter le département lorsque celui-ci a un procès contre l'Etat.

[1908] Loi du. 21 mars 1832, art 15.Cette attribution est de droit. En outre, ils peuvent être amenés à présider le conseil de révision des opérations de recrutement (Loi. 21 mars 1822, art 15).

[1909] GABOLDE, op.cit., p.319.

[1910] FLAUBERT, *Madame Bovary.*

[1911] MEYER, op. cit., p. 33.

[1912] Mme Brun-Jansem rapporte que « Les préfets de l'Isère ont très fréquemment utilisés ces possibilités », BRUN-JANSEM, op. cit., p..214.

[1913] Ordonnance du 17 décembre 1818 et 7 avril 1819. L.oi du 26 juillet 1829.Cela se fait chaque année et à chaque mutation.

[1914] Loi 10 mai 1838, article 36 ; Circulaire ministérielle du 5 mai 1852. C'est le plus ancien conseiller qui est chargé de cette mission.

[1915] Loi du 18 juillet 1837, art 15 *puis Loi du 5 avril 1884, art 85.*

place de guerre[1916]; (…) présider le jury chargé de juger l'aptitude des candidats aux bourses dans les lycées[1917] »[1918].

Il faut noter que les conseillers de préfecture doivent assister à l'installation du préfet mais également à celle du secrétaire général (ainsi qu'en atteste un compte rendu du préfet de la Meurthe du 6 septembre 1830[1919] au ministre de l'Intérieur puisque l'on peut y lire que l'installation de Colin comme secrétaire général « a eu lieu en présence du Conseil de préfecture ».

Parmi les attributions dévolues aux conseillers de préfecture de Nancy, on note celle confiée à Carette d'interroger « la population de Briey pour savoir si [cette dernière] est favorable à l'annexion de cet arrondissement » au département de la Meurthe ». Le préfet est satisafait et note, dans la fiche de renseignements à destination du ministre de l'Intérieur : « M. Carette a été chargé par moi aussitôt après mon arrivée à Nancy, d'aller faire une enquête dans l'arrondissement de Briey pour savoir si le vœu de la population était favorable à l'annexion de cet arrondissement à la Meurthe. Il s'est fort bien acquitté de cette mission dont il m'a rendu compte dans un rapport circonstancié. M. Carette remplit du reste exactement ses fonctions ordinaires de conseiller de préfecture. Il est marié à Nancy et désire y rester »[1920]. On notera encore la mission confiée à Doé « d'une enquête sur les délimitations nouvelles des cantons » ou encore des missions (intérim de la sous-préfecture de Toul et de celle de Sarrebourg) confiées à Ménager qui, s'en étant bien acquitté devient sous-préfet[1921] suite aux recommandations élogieuses du préfet qui souhaite ainsi le (faire) remercier. Ainsi écrit-il au ministre de l'Intérieur le 14 octobre 1854 : « En informant V. E. du retour de M. Lambert, sous-préfet à la résidence de Toul, retour qui met un terme à l'intérim qu'y faisait M. Menager, conseiller de préfecture, j'éprouve le besoin de vous faire connaître combien j'ai été satisfait de la manière dont ce fonctionnaire a rempli les deux missions qui lui ont été confiées (…) M. Menager a fait preuve de tant d'aptitude et de dévouement, il me paraît sous tous les rapports dans d'excellentes conditions pour devenir titulaire d'une sous-préfecture »[1922]. Sa cause sera effectivement entendue puisqu' il obtiendra bien une sous-préfecture.

Le remplacement d'un sous-préfet n'était pas chose rare puisqu'une lettre du 2 octobre 1815 écrite par le préfet Kersaint au ministre évoque que Susleau s'est brillamment acquitté d'une tâche similaire. Ainsi écrit-il « Dans les derniers temps M. de Susleau a donné des preuves de zèle et de dévouement à S. M en remplissant momentanément l'intérim de la sous-préfecture de Nancy et en executant les diverses commissions dont il a été chargé par le préfet provisoire pendant le séjour des alliés; plusieurs de ces commissions ont été singulièrement pénibles et M. de Susleau s'en est acquitté avec une intelligence et un zèle au-delà de tout éloge[1923] ». En réalité, Susleau a rempli la fonction de sous-préfet de Nancy par intérim à deux reprises, le 27 août puis le 13 septembre 1815.

[1916] Ordonnance du 10 juin 1829, art 13.
[1917] Décret du 25 juillet 1849, art 7 et 10.
[1918] BLOCK, *Dictionnaire de l'administration française*, op. cit., p. 525-526.
[1919] A.N. ; F/ 1 b I / 157 / 28 (Colin)
[1920] A.D.M.M 2M7.
[1921] Voir ci-dessus.
[1922] A.D.M.M. 2 M 7.
[1923] Nous n'avons pas plus de détails sur ces actes de bravoure dont parle le préfet.

Mais les plus importantes des fonctions administratives des conseillers de préfecture, celles qui, en tout cas ont le plus occupé ceux du département de la Meurthe, sont le replacement du préfet pour absence de ce dernier[1924], son remplacement en cas de décés[1925], l'interim d'une sous-préfecture[1926] ou encore l'exercice des fonctions de secrétaire général à chaque fois que ceux-ci ont été supprimés. Cette dernière question a d'ailleurs déjà été traitée ci-dessus[1927].

Il nous faut tout de même noter que ces actions de pure administration amènenent les conseillers de préfecture, -qui ne doivent en principe s'occuper que d'activité contentieuse- à mêler en leur personne action et juridiction.

[1924] Arrêté consulaire du 17 nivôse an IX (7 janvier 1801). Le préfet peut aussi choisir de confier cette mission au secrétaire général : il a le choix.
[1925] Arrêté du 17 ventôse an VIII (8 mars 1800) et arrêté du 27 pluviôse an X (16 février 1802) : en cas de mort, le préfet est remplacé provisoirement, et par intérim, par le plus ancien des membres du Conseil de préfecture
[1926] Loi du 18 juillet 1837, article 15.
[1927] C'est une loi du 9 avril 1817, dans son article 2, qui prévoit que le doyen des conseillers de préfecture remplace le secrétaire général : 7°, Bull, n° 2000.La fonction de secrétaire général a été créée, elle aussi, par la grande loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800). Supprimée en 1815, elle est rétablie en 1821 et à nouveau supprimée en 1832, dans presque toute la France..La suppression est généralisée par l'arrêté du 15 décembre 1848. Le secrétariat général est rétabli dans la plupart des départements par les décrets des 9 juillet 1853 et 29 décembre 1854.

CHAPITRE 1: INTERIM POUR CAUSE DE CHANGEMENT DE REGIME ET DE PRÉFET[1928].

« La nomination des conseillers de préfecture a, à l'origine, précédé celle des Préfets. Cela s'explique par la circonstance que c'est en Conseil de préfecture que le Préfet était installé et qu'il prêtait serment, le plus ancien des conseillers ayant assuré et assurant l'intérim jusqu'à l'arrivée de son remplaçant. Cette installation devait s'accompagner d'une certaine pompe, comme le récent livre de M. Savant l'a signalé ».

Meyer p.18

Lors des mutations de régimes politiques, un nouveau préfet est nommé. En attendant son arrivée, l'intérim de la préfecture est traditionnellement confié à un conseiller de préfecture. Nous trouvons cependant, dans les documents des Archives départementales de la Meurthe un cas où cet intérim n'a pas été dévolu à un conseiller mais au secrétaire général[1929]. Les motivations de ce choix ne nous sont pas connues. En tout cas, il faut souligner que du fait de ce remplacement, c'est donc le secrétaire général qui va préparer la liste des trois candidats au Conseil de préfecture.

Les gouvernements accordent leur confiance aux conseillers de préfecture pour assurer cet intérim quand bien même ils devraient leur nomination à un régime antérieur et concurrent. Cela rejoint notre précédente constatation, à savoir que les membres du Conseil de préfecture de la Meurthe n'ont pas -ou peu- souffèrent des changements de régime politique. Ils restent en fonctions à travers les différents régimes successifs : nommés par l'un, ils achévent tranquilement leur carrière sous le second.

Ces deux constatations sont étonnantes s'il on envisage leur mode de recrutement puisque celui-ci tient compte de leur fidélité au gouvernement qui doit les nommer !

Les mêmes constations s'imposent quand il y a, au sein d'un même régime, un changement d'orientation politique (ainsi par exemple la « terreur blanche » en 1815-1816 ne s'accompagne pas d'un renouvellement de l'ensemble des conseillers de préfecture de la Meurthe. Cela peut paraître d'autant plus étonnant que ces conseillers, dans leurs fonctions de juges administratifs vont avoir à connaitre d'un « contentieux politique » selon l'expression de Mme Brum Jansem. Ainsi, le contentieux des biens nationaux (mais il est vrai qu'il sera assez vite épuisé) ou encore le contentieux électoral[1930].

Dans le département de la Meurthe, le premier cas recensé de changement de préfet intervient à la suite du retour de Napoléon. Au tout début des Cent Jours, un nouveau préfet est nommé en la personne du baron Bouvier Dumolart, ex Préfet de la Sarthe. Il sera préfet de

[1928] 27 pluviôse an X. 3°, bull, n° 1249. DUVERGIER, op. cit., Tome 13, p. 73.
[1929] C'est en 1813. A.D.M.M. 2M7. Intérim après le départ du préfet
[1930] En cette matière, Mme Brun-Jansem rapporte que les préfets faisaient pression sur les électeurs: il est donc curieux qu'il n'aient pas cherché à influencer aussi les jugements rendus en la matière en choisissant un personnel partageant sa tendance politique.

la Meurthe du 25 mars au 11 juillet 1815. L'ancien préfet (Mique) est informé de son remplacement par lettre de Carnot, ministre de l'Intérieur, dès le 26 mars 1815. En attendant l'arrivée de Dumolart, le ministre confie l'intérim de la préfecture au doyen du Conseil de préfecture[1931].

A la fin des Cents Jours, la même opération se reproduit. Le préfet Dumolart est remplacé par Bouthillier, lequel va exercer du 12 juillet 1815 au 14 août 1815. En attendant son arrivée, c'est encore le doyen du Conseil de préfecture qui est à chargé d'assurer ces fonctions. Ce conseiller, c'est Anthoinet qui n'a pas bougé de sa place de conseiller depuis sa nomination, le 4 avril 1800. Il faut cependant remarquer que cet intérim va être interrompu car le ministre de l'Intérieur y nomme quelqu'un d'autre le 4 août 1815. Ainsi, le « garde des sceaux de France chargé provisoirement du Portefeuille de l'Intérieur » arrête que « le sieur Jankovitz, membre du Conseil général du département de la Meurthe, remplira par intérim, et jusqu'à l'arrivée de M. de Bouthillier, les fonctions de préfet de la Meurthe »[1932]. Il n'empêche qu'aucun reproche n'est adréssé à Anthoinet qui poursuivra sa carrière jusqu'à son décés en 1817. Comme nous l'avons d'ailleurs dit ci-dessus, le préfet ne tarira alors pas d'éloges à son sujet.

Rebondissement inattendu, le jour même de son installation (le 14 août) le préfet Bouthilliez reçoit une nouvelle affectation comme préfet du Bas-Rhin. Ce n'est alors pas Jankovitz mais bien à nouveau le doyen du Conseil de préfecture qui va être rappelé, par le ministre, pour le remplacer ! On trouve d'ailleurs une lettre élogieuse du nouveau préfet au ministre pour l'engager à trouver une meilleure place à ce conseiller qui s'est si bien acquitté de sa mission[1933].

Le nouveau préfet est de Kersaint (du 15 août 1815 au 13 septembre 1816) à qui succède ensuite Séguier. Lors d'une absence de ce dernier, c'est un « simple » conseiller de préfecture qui a été choisi pour assurer l'intérim, le doyen étant alors malade. Ce dernier rétabli, le conseiller préfet par intérim se demande s'il doit rendre la place au doyen du Conseil. C'est la Direction générale de l'Administration départementale et de la Police, à qui il a posé la question qui lui répond le 21 avril 1820 : « Vous demandez si vous devez remettre au doyen du Conseil les fonctions de préfet ou les conserver en vertu de la délégation de M. Séguier. Ce n'est qu'à défaut de délégation que le doyen du Conseil est investi de droit de l'intérim de la préfecture. Les ministres l'ont toujours décidé ainsi. Vous devez donc continuez d'exercer les fonctions qui vous ont été déléguées, jusqu'à l'arrivée de M. Alban de Villeneuve ».

[1931] A.D.M.M. 2M1.
[1932] A.D.M.M. 2M1.
[1933] Lettre du 14 octobre 1815 adressée par le ministre de l'intérieur au nouveau préfet, de Kersaint. Le préfet " serait heureux de trouver l'occasion de solliciter en sa faveur la bienveillance de Sa Majesté ". A.D.M.M. 2M7. Preuve une fois encore que l'accomplissement de ces fonctions de nature administrative peuvent servir à obtenir des postes d'admistrateur actif.

CHAPITRE 2: INTERIM POUR ABSENCE DU PRÉFET.

C'est l'arrêté du 27 pluviôse an X (16 février 1802) qui surseoit au remplacement provisoire des préfets en cas de mort : « Dans le cas de la mort d'un préfet dans le département où il exercera ses fonctions, il sera remplacé provisoirement, et pendant l'intérim par le plus ancien des membres du Conseil de préfecture ; celui-ci exercera dans toute son étendue, pendant l'intérim, les fonctions attribuées au préfet »[1934].

Notons tout de même que si un conseiller de préfecture est jugé apte à assumer l'intérim d'une préfecture, c'est peut-être tout simplement qu'il a les capacités d'en assumer également les fonctions comme « titulaire ». Pourtant, comme nous l'avons déjà dit, les meilleurs postes d'administration active qu'ait obtenu par la suite un conseiller de préfecture, est une sous-préfecture.

Comme nous l'avons déjà évoqué, en cas d'absence pour d'autres motifs (déplacements…) c'est encore, en règle générale, un conseiller de préfecture qui est choisi pour assurer l'intérim. Là, cependant, il peut également choisir un conseiller général (cf supra) : « Chaque année, un décret désigne, pour chaque département, celui de la Seine excepté, un conseiller de préfecture qui doit présider le conseil en cas d'absence ou d'empêchement du préfet »[1935]. Le préfet en cas d'absence de son département se fait représenter par un conseiller de préfecture de son choix; en cas d'absence du chef lieu il peut se faire représenter, comme il veut: soit par un conseiller de pref soit par le secrétaire général. (Arrêté consulaire du 17 nivôse an IX).

Sous le Premier Empire, les préfets Marquis et Riouffe se sont absentés un certain nombre de fois et pour des périodes allant jusqu'à 86 jours consécutifs[1936].

[1934] DUVERGIER, op. cit., Tome13, p. 73.
[1935] BLOCK (Maurice), *Dictionnaire de l'administration*, pages 677 à 693.
[1936] A.D.M.M. 2 M 1. Cf annexe.

CONCLUSION.

“ Les conseillers de préfecture: “ figurants ou administrateurs veritables ”?[1937] Juges administratifs ou satellites du préfet ?

Pierre Chevallier Professeur à l'Université des Sciences Sociales de Grenoble Directeur du Centre de Recherche d'Histoire Économique, Sociale et Institutionnelle, rédigeant la préface de l’ouvrage de Mme Brun-Jansem[1938], dit des conseillers de préfecture qu’ils « jouent (..) un rôle de figurants plus que d'administrateurs véritables », ce qu’il explique de la façon suivante: « juges du contentieux administratif local, ils connaissent des litiges qui opposent les particuliers ou les collectivités à l'administration, affaires de routine souvent sans grand relief. Placés sous la tutelle du préfet, conduits la plupart du temps à calquer leur jurisprudence sur celle du Conseil d'État, ils ne disposent que d'une marge de manoeuvre assez étroite. Ils innovent rarement. Quant aux fonctions qu'ils assument en tant qu'administrateurs, si elles consistent parfois à remplacer le préfet ou à tenir la place d'une secrétaire général de préfecture, elles ne sont généralement que de pure forme. Notables fortunés appartenant à la noblesse d'Ancien Régime ou à la bourgeoisie, à de rares exceptions près toujours dévoués au pouvoir en place, les conseillers de préfecture jouent ainsi un rôle de figurants plus que d'administrateurs véritables ».

Cette conclusion est sévère et ddépasse tout de même les conclusions de Mme Brun-Jansem concernant le Conseil de préfecture de l’Isère. Celle-ci regrette en effet que les conseillers soient accaprés par leurs attributions d’administration active, qui, selon elle prennent le pas sur leurs activités de juges administratifs. Elle estime également que, dans ces rôles de pure administration, ils se montrent plus serviles envers l’autorité hiérarchique du préfet et du ministre que lorsqu’ils exercent leur fonction première. Ce sont, selon elle, ces attributions qui leur ont valu leur mauvaise réputation, laquelle ne se comprend pas et ne se justifie pas pour qui s’intéresse à leur activité juridictionnelle.

Pour notre part[1939], force est de constater que les registres de la série M n’ont sûrement pas conservé la trace de toutes les missions de pure administration confiées aux conseillers de préfecture de la Meurthe, mais ils en ont conservé un certain nombre –les plus prestigieuses et les moins communes sans doute-. Force est de constater que ces missions n’étaient pas si dénuées d’intérêt ou de sens puisqu’elles ont consisté à remplacer un sous-préfet, le préfet de Nancy ou encore à receuillir le sentiment d’une population sur son envie d’appartenir au département de le Meurhe. Toutes attributions dont ces conseillers se sont, aux dires des préfets- merveilleusement acquittés, ce qui leur a avlu des recommandations et parfois, des sous-préfectures. Leur qualité d’administrateur n’est donc pas douteuse. S’ils étaient sans

[1937] Citation de Pierre CHEVALLIER, dans sa préface de la thèse de Mme Brun Jansem.

[1938] BRUN-JANSEM (Marie-Françoise), *Le Conseil de préfecture de l'Isère (An VIII - 1926*), thèse d'État, Histoire des Institutions, Grenoble, 1975, 520 p.

[1939] Et sans aller jusqu’à dresser le même constat que M. Octave Meyer qui déplore n’avoir aucune trace de ces activités. MEYER, op. cit., p. 169-175.

doute motivés par l'envie de satisfaire le préfet et le ministre, nous ne trouvons là aucune trace de servilité qui ait nuit au déroulement de leur mission ou qui se soit produite au détriment des administrés.

Quant à leurs attributions contentieuses –et quand bien même nous n'avons pas eu le temps d'étudier l'ensemble de celles-ci- il nous faut conclure que quant aux litiges portant sur la vente des biens nationaux, ils s'en sont acquittés avec conscience et impartialité. Preuve en est que, dans nombre de cas d'espèce, le plaideur -personne privée obtient gain de cause, face à la Régie des Domaines et de l'Enregistrement. Leur raisonnement paraissent d'ailleurs logiques et respectueux de la loi, et non manipulés pour satisfaire tel ou tel plaideur. Les conclusions de Mme Brun-Jansem quant aux conseillers de préfecture de l'Isère vont d'ailleurs dans le même sens. Si donc, nous nous accordons avec elle pour juger le recrutement de ces conseillers de nature politisée, force est d'admettre que cela n'intervient pas ensuite dans l'accomplissement de leur fonctions. Il faudrait bien sûr examiner leurs arrêtés dans d'autres matières –comme dans celle des élactions- mais pourquoi en serait-il bien différemment ?

Cependant ? et c'est là où nos conclusions diffèrent de celles de Mme Brun-Jansem, notre étude a mis en lumière la permence de ces conseillers au fur et à mesure des changements de régimes et de préfets. Mme Brun-Jansem, à l'inverse, notait que, dans le département de l'Isère « lors des grands bouleversements politiques [ils] suivent le sort du corps préfectoral »[1940]. Peut-être doit en conclure que nous avons mis ici en relief une particularité du Conseil de préfecture nancéien, lequel resterait en place parce que bien que choisi pour ses raisons politiques, il sait en faire abstraction au cours de ses travaux. Pourquoi alors se précipiterait-on pour en changer ?

[1940] BRUN-JANSEM, op. cit., 219.

LISTE DES ANNEXES

ANNEXES RELATIVES A LA PARTIE INTRODUCTIVE

ANNEXE 1: Carte des départements de 1790[1941]. Le département de la Meurthe porte alors le numéro 25.

ANNEXE 2: Décret de l'Assemblée Nationale des 6-11 septembre 1790, relatif à la forme de procéder devant les autorités administratives et judiciaires, en matière de contributions, de travaux publics, et de commerce, et, à la suppression des cours, tribunaux et juridictions d'ancienne création.

ANNEXE 3: Tribunat, suite de l'extrait du rapport fait par Daunou, le 23 pluviôse, sur le projet de loi relatif à la division territoriale et aux administrations locales.

ANNEXE 4 : Discours de Roederer du 18 pluviôse an VIII.

ANNEXE 5 : Loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) concernant la division du territoire français et l'administration.

ANNEXES RELATIVES A LA PREMIERE PARTIE :

ANNEXE 1. Arrêté du 19 fructidor an IX ou 6 septembre 1801, relatif aux délibérations des Conseils de préfecture.

ANNEXE 2. Tableau comparatif des traitements des divers personnels de la préfecture de la Meurthe.

ANNEXE 3 : Chronologie des nominations intervenues au sein du Conseil de préfecture de la Meurthe.

ANNEXE 4 : Nicolas Géhin.

ANNEXE 5 : Les qualités requises d'un vice-président du Conseil de préfecture.

ANNEXE 6 : Les cas dans lesquels les secrétaires généraux peuvent présider le Conseil de préfecture à la place du préfet.

[1941] TULARD, FAYARD, FIERRO, *Histoire et dictionnaire de la Révolution française, 1789-1799,* éditions Robert Laffont, 2002, 1223 pages, p. 757.

ANNEXES RELATIVES A LA DEUXIEME PARTIE DE LA THESE :

I. TEXTES DIVERS QUANT AU CONTENTIEUX DIT DES « DOMAINES NATIONAUX » :

ANNEXE 1. Décret du 4 août 1789 portant abolition du régime féodal, des justices seigneuriales, des dîmes, de la vénalité des offices, des privilèges, des annates, de la pluralité des bénéfices, etc.

ANNEXE 2. Décret du 2-4 novembre 1789 qui met les biens écclesiastiques à la disposition de la Nation.

ANNEXE 3. Instruction de l'Assemblée Nationale des 12-20 août 1790 concernant les fonctions des assemblées administratives.

ANNEXE 4. Lettres patentes du 22 décembre 1789 = janvier 1790: Décret relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives.

ANNEXE 5. Décret de la Constituante des 28 octobre –5 novembre 1790 « relatif à la vente et à l'administration des biens nationaux, aux créanciers particuliers des différentes maisons, et à l'indemnité de la dîme inféodée ».

ANNEXE 6. Décret du 22 novembre = 1er décembre 1790, relatif aux domaines nationaux, aux échanges et concessions et aux apanages

ANNEXE 7. Décret du 3-10 décembre 1790 relatif aux fermiers et sous-fermiers des domaines de la province de Lorraine.

ANNEXE 8. Décret des 18-29 décembre 1790 relatif au rachat des rentes foncières.

ANNEXE 9. La loi des suspects (17 septembre 1793).

ANNEXE 10. Loi du 10 frimaire an II (30 novembre 1793)[1942].

ANNEXE 11. Les décrets de ventôse (8 ventôse an II ou 26 février 1794).

[1942] Lois et actes du Gouvernement, Tome VIII, du 1er brumaire au 18 prairial an II, Paris, Imprimerie impériale, 1807 p. 87 à 100.

II. TEXTES LEGISLATIFS RELATIFS AU CONTENTIEUX DU CONSEIL DE PREFECTURE EN MATIERE DE DOMAINES ROYAUX ACCENSES.

ANNEXE 12. 9 mai = 21 septembre 1790 (Lettre Patente). Décret concernant l'aliénation des domaines de la couronne

ANNEXE 13. Proclamation du 13 août = 21 septembre 1790. Décret portant qu'il ne sera plus concédé d'apanages réels, et révocation de ceux qui ont été ci-devant concédés.

ANNEXE 14. Loi du 14 ventôse an VII (4 mars 1799), relative aux domaines engagés par l'ancien gouvernement.

III. ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES DU CONSEIL DE PREFECTURE.

ANNEXE 14. Périodes d'intérim pour absence du préfet[1943].

ANNEXE 15 Au moment de la Seconde Restauration et en attendant le nouveau préfet, le ministre de l'Intérieur nomme un conseiller de préfecture préfet par intérim[1944].

ANNEXE 16.Le Roi préfère nommer un conseiller général pour assurer l'intérim de la préfecture[1945].

ANNEXE 17.Le préfet de la Meurthe nouvellement nommé est appelé à d'autres fonctions. Un conseiller de préfecture est appelé pour assurer l'intérim[1946].

[1943] A.D.M.M. 2 M 1.
[1944] A.D.M.M. 2 M 1.
[1945] A.D.M.M. 2 M 1.
[1946] A.D.M.M. 2 M 1.

ANNEXES RELATIVES A LA PARTIE INTRODUCTIVE

ANNEXE 1: Carte des départements de 1790[1947]. Le département de la Meurthe porte alors le numéro 25.

[1947] TULARD, FAYARD, FIERRO, *Histoire et dictionnaire de la Révolution française, 1789-1799,* éditions Robert Laffont, 2002, 1223 pages, p. 757.

ANNEXE 2: Décret de l'Assemblée Nationale des 6-11 septembre 1790 : Décret relatif à la forme de procéder devant les autorités administratives et judiciaires, en matière de contributions, de travaux publics, et de commerce, et, à la suppression des cours, tribunaux et juridictions d'ancienne création[1948].

Art. 1er : Les contribuables qui, en matière de ***contributions directes***, se plaindront du taux de leur cotisation, s'adresseront d'abord au directoire de district, lequel prononcera sur l'avis de la municipalité qui aura fait la répartition. La partie qui se croira lésée pourra se pourvoir ensuite au directoire de département qui décidera en dernier ressort, sur simple mémoire et sans forme de procédure, sur la décision du directoire de district. Tous avis et décisions en cette matière seront motivés.

Art. 2. Les actions civiles relatives à la perception des ***impôts indirects***, seront jugées en premier et dernier ressort, également sur simples mémoires et sans frais de procédure, par les juges de district, lesquels une ou deux fois la semaine, selon le besoin du service, se formeront en bureau ouvert au public, composé d'au moins trois juges, et prononceront après avoir entendu le commissaire du Roi.

Art. 3. Les entrepreneurs des ***travaux publics*** seront tenus de se pourvoir sur les difficultés qui pourraient s'élever en interprétation ou dans l'exécution des clauses de leur marchés, d'abord par voie de conciliation, devant le directoire du district; et dans les cas où l'affaire ne pourrait être conciliée, elle sera portée au directoire de département, et décidée par lui en dernier ressort, après avoir vu l'avis motivé du directoire de district.

Art 4. Les demandes et contestations sur le règlement des indemnités dues aux particuliers à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux ou autres ouvrages publics, seront portées de même, par voie de conciliation, devant le directoire de district, et, pourront l'être ensuite au directoire de département, lequel les terminera en dernier ressort, conformément à l'estimation qui en sera faite par le juge de paix et ses assesseurs.

Art 5. Les particuliers qui se plaindront des torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration, se pourvoiront contre les entrepreneurs, d'abord devant la municipalité du lieu ou les dommages auront été commis, et ensuite devant le directoire de district, qui statueront en dernier ressort lorsque la municipalité n'aura pu concilier l'affaire.

Art 6. L'administration, en matière de ***grande voirie,*** appartiendra aux corps administratifs, et la police de conservation, tant pour les grandes routes que pour les chemins vicinaux, aux juges de district.

Art. 7. En matière d'eaux et forêts, la conservation et l'administration appartiendront aux corps qui seront indiqués incessamment; il sera statué de plus sur la manière de faire les ventes et adjudications des bois. Les actions pour la punition et la réparation des délits seront portées devant les juges de district, qui auront aussi l'exécution des règlements concernant les bois de particuliers et la police de la pêche et qui, dans tous les cas entendront le commissaire du Roi.

[1948] MONITEUR des 6 et 9 sept 1790.

ANNEXE 3: Tribunat, suite de l'extrait du rapport fait par Daunou, le 23 pluviôse, sur le projet de loi relatif à la division territoriale et aux administrations locales[1949].

« On a trop souvent confondu, dit-il, sous le nom vague d'administration locale, trois choses très diverses, la répartition des contributions directes, le jugement de plusieurs affaires contentieuses, et l'action du gouvernement appliquée aux localités. Ces trois choses sont distinguées dans quelques-unes des dispositions du projet, et le sont beaucoup plus soigneusement dans l'exposition de ses motifs.
Parce que le jugement du contentieux et la répartition de l'impôt ne sont point des actes du gouvernement, on s'appliqua en 1790 à séparer du pouvoir exécutif tout ce qu'on avait coutume de comprendre sous le nom d'administration, et par conséquent, jusqu'à l'action du pouvoir exécutif lui-même sur les diverses parties de la population du territoire.
On ne fit en l'an III que se rapprocher un peu des véritables principes en cette matière ; ce n'est, il faut le dire, que dans le projet que nous discutons, ou plutôt que dans l'exposé qui le précède qu'on peut les reconnaître dans toute leur pureté.
Placer à chaque degré de l'échelle territoriale un seul agent destiné à recevoir et à transmettre les mouvements de la puissance exécutive, confier à un bureau spécial le jugement du contentieux en matière d'administration, charger enfin de la répartition de l'impôt des propriétaires désignés par la confiance publique, ce sont là des idées éminemment justes et salutaires, auxquelles les rédacteurs du projet auraient bien dû se confier assez pleinement pour oser les appliquer sans altération et sans réserve aux diverses parties de leur travail.
Le projet établit d'abord dans chaque département, un agent du gouvernement qui porte le nom de préfet, et dont on a omis de désigner le suppléant temporaire, dans les cas de mort, d'absence ou de maladie ; un bureau du contentieux, sous la dénomination beaucoup trop inexacte de Conseil de préfecture (…) ».

[1949] *La Gazette Nationale ou Le Moniteur Universel*, 1800, p.612.

ANNEXE 4 : Discours de Roederer du 18 pluviôse an VIII (7 février 1800)[1950] :

"Conseil d'Etat. Discours sur les motifs du projet de loi concernant la division du territoire, et l'administration, prononcé au corps législatif dans la séance du 18 pluviôse, par le citoyen Roederer ; l'un des orateurs du Gouvernement.

§ IER. DIVISION TERRITORIALE.

L'expérience sollicitait une nouvelle division du territoire de la République.
Les cantons étaient trop multipliés, les administrateurs trop nombreux, pour que l'administration ne fut pas très coûteuse.
Les cantons étaient d'une étendue trop bornée, pour fournir généralement des administrateurs instruits, et néanmoins d'une étendue trop grande pour que l'administration municipale pût être présente à cette multitude d'actes, qui, dans la société, exigent à chaque instant son intervention.
Ainsi la division établie avait le triple inconvénient de mettre en fonctions un grand nombre d'administrateurs incapables, d'éloigner des administrés le service le plus nécessaire de l'administration, et de la rendre aussi dispendieuse que mauvaise.
La réforme que l'expérience demandait, la Constitution l'a exigée.
Elle a supposé la formation d'arrondissements communaux, d'une étendue suffisante pour fournir aux tribunaux des juges éclairés ; aux administrations, des propriétaires intéressés à l'ordre et à l'équité, aux listes de notabilité communale des hommes connus et estimés à quelque distance de leur maison, et dont le nom, entouré d'un peu de réputation, fut une présomption de quelque mérite.
Le gouvernement a donc dû travailler à une nouvelle division.
Le projet présenté conserve les anciennes limites de département, mais il réunit les six mille cantons de la république en 398 arrondissements communaux.
Cette division est faite en grande partie sur celle que l'expérience a fait établir pour la police correctionnelle, et qui pourra servir aussi à la justice de première instance. Elle est fort rapprochée de la division des recettes de contributions directes. Ainsi l'intérêt de la finance et de la justice la recommandait au gouvernement pour l'administration.
Elle est d'ailleurs conforme aux principes qui ont déterminé la plupart des divisions en districts qui ont été faits par l'Assemblée Constituante, dont la première intention avait été de partager les départements en quatre districts, et qui n'en a partagé un certain nombre en 7, 8 et en 9, que quand elle y a été forcée par les obsessions des députés ordinaires et extraordinaires, qui affluèrent alors à Paris de toutes les parties de la France. La division proposée rétablit entre les subdivisions des départements l'égalité que l'on avait voulu y mettre dans le principe ; et elle assure une grande économie dans les frais d'administration.

§ II. SYSTEME ADMINISTRATIF

Le système administratif que présente le projet de loi, est fort simple, et repose sur des principes dés longtemps familiers aux bons esprits.
Dans l'administration locale, qu'il faut distinguer de l'administration générale, comme on distingue les administrateurs des ministres, on reconnaît les trois services distincts.
L'administration, proprement dite.
Les jugements qui se rendent d'office en matière de contributions, et qui consistent dans les différentes répartitions qui se font entre les masses et les individus.
Le jugement du contentieux dans toutes les parties de l'administration.

[1950] *Le Moniteur Universel*, n°22, année 1800, p.553 à 554.

Le projet de loi sépare ces trois fonctions.
Il remet la première à un seul magistrat, dans chaque degré du pouvoir administratif, savoir, au préfet, au sous-préfet et au maire.
Il remet la seconde à des Conseils de département, à des conseils d'arrondissements communaux, et aux répartiteurs municipaux, dont l'existence est conservée.
Il remet la troisième à un Conseil de préfecture.
Ces dispositions sont fondées sur ces deux principes.
Qu'administrer doit être le fait d'un seul homme ; et juger, le fait de plusieurs.

Quelques développements confirmeront le respect que l'expérience leur a acquis.
L'administration proprement dite consiste en trois choses.
L'agence de transmission des Lois aux administrés, et des plaintes des administrés au gouvernement ; en d'autres mots, l'agence des communications réciproques entre la volonté publique et les intérêts particuliers.
L'action directe sur les choses et sur les personnes privées dans toutes les parties mises sous l'autorité immédiate des administrateurs.
Enfin la procuration d'action dans les parties d'administration remises à des subordonnés.

Procurer l'action est le principale fonction de l'administrateur de département. Ainsi que les ministres, il a moins à faire par lui-même, qu'à mettre le sous-administrateur dans l'obligation de faire ; et celui-ci encore est moins obligé à l'action, qu'à assurer celle des municipalités qui, à leur tout, ont elles-mêmes presque autant à ordonner, qu'à faire.
La procuration d'action est donc une partie importante des fonctions et de l'art de l'administration, à tous les degrés de l'échelle administrative.
Voici une analyse abrégée des fonctions très diverses qui sont comprises dans ce seul mot, fonctions qui jusqu'ici n'ont été malheureusement distinguées que par ces deux mots très vagues : *ordonner et surveiller*.
La première est d'expliquer aux magistrats inférieurs le sens des lois, règlements ou ordres qu'il s'agit de faire exécuter. Cette fonction est l*'instruction*.
La seconde est de donner des ordres spéciaux que les circonstances de temps et de lieux peuvent exiger pour leur exécution. Cette fonction peut se nommer *direction*.
La troisième est de presser, de déterminer cette exécution, c'est l'impulsion.
La quatrième est d'en vérifier l'exécution ; c'est l'inspection.
La cinquième, c'est de se faire rendre compte de cette exécution, de recevoir les réclamations des personnes intéressées, et les observations des préposés. Cette fonction est la surveillance.
La sixième est d'autoriser ou rejeter les propositions d'intérêt public, auxquelles peut s'étendre le pouvoir de l'administrateur ; c'est l'estimation ou l'appréciation.
La septième est d'approuver et valider, ou de laisser sans valeur les actes qui ont besoin de sa vérification ; c'est la contrôle.
La huitième est de rappeler à leur devoirs les autorités inférieures pour les agents immédiats qui les méconnaissent ou les oublient, c'est la censure.
La neuvième est d'annuler les actes contraires aux lois ou ordres supérieurs ; c'est la réformation.
La dixième est de faire réparer les omissions ou les injustices ; c'est le redressement.
La onzième enfin est de suspendre les fonctionnaires, incapables de destituer ou faire destituer les négligents, de poursuivre en justice les prévaricateurs ; c'est la correction, la punition.
Ainsi, instruction, impulsion, direction, inspection, surveillance, sanction des propositions utiles, contrôle des actes suspects, censure, réformation, redressement, punition : voilà les fonctions que suppose cette partie de l'administration, qu'on peut appeler procuration d'action.

Les avoir séparées par l'analyse, c'est avoir suffisamment montré à quel point il est nécessaire qu'une même volonté les exerce, si l'on veut qu'elles aient de l'accord, et par leur accord, une force suffisante à leur objet. De là donc la nécessité des préfectures et sous-préfectures, que le gouvernement propose d'instituer.

Remettre le contentieux de l'administration à un Conseil de préfecture a paru nécessaire :
Pour ménager au préfet le temps que demande l'administration ;
Pour garantir aux parties intéressées, qu'elles ne seront pas jugées sur des rapports et des avis de bureaux ;
Pour donner à la propriété des juges accoutumés au ministère de la justice, à ses règles, à ses formes ;
Pour donner tout à la fois à l'intérêt particulier et à l'intérêt public la sûreté qu'on ne peut guerre attendre d'un jugement porté par un seul homme : car cet administrateur qui balance avec impartialité des intérêts collectifs, peut se trouver prévenu et passionné quand il s'agit de l'intérêt d'un particulier, et être sollicité par ses affections ou ses haines personnelles à trahir l'intérêt public ou à blesser les droits les droits particuliers.
Sous le régime qui a précédé la Révolution, une grande partie du contentieux de l'administration, était portée devant les tribunaux qui s'étaient fait un esprit contraire à l'intérêt du Trésor public.
Leur partialité détermina l'assemblée constituante à réunir le contentieux de l'administration avec l'administration elle-même ; et comme elle réunit les fonctions administratives à des directoires nombreux, elle crut pouvoir faire de ces corporations des espèces de tribunaux. En effet, la justice pouvait trouver quelque sûreté dans ce système. C'est avec l'administration qu'il était incompatible, parce que les ordres du gouvernement et les lois elles-mêmes rencontraient la délibération là où elles ne devraient trouver qu'empressement à l'action, et obéissance.
Le gouvernement croit avoir pris un juste milieu entre l'ancien système qui séparait la justice administrative et l'administration comme inconciliables, et le nouveau qui les cumulait dans les mêmes mains, comme si elles eussent été une seule et même chose.
L'objet des conseils généraux de département et d'arrondissements communaux, est essentiellement d'assurer l'impartialité de la répartition entre les arrondissements, villes, bourgs et villages du département, et de concilier la confiance publique à ces opérations, d'où dépend l'équité de l'assiette sur les particuliers.
C'est accessoirement à ce service que le gouvernement propose de leur attribuer l'audition du compte des deniers levés pour les besoins particuliers du département et de l'arrondissement, convaincu que rien, après la modération de l'impôt, ne satisfait autant les citoyens que la certitude du bon emploi des deniers qui en proviennent.
Le gouvernement a cru nécessaire de donner au conseil de département et d'arrondissement la faculté d'exprimer une opinion sur l'état et les besoins des habitants. Il importe au gouvernement ami de la liberté et de la justice de connaître le vœu public et surtout de le puiser à sa véritable source ; car l'ignorance est à cet égard moins funeste que les méprises. Où peut-être cette source si ce n'est dans les réunions de propriétaires choisis sur toute la surface du territoire entre les notables dont les listes auront été formées par le concours de tous les citoyens ? C'est là sans doute, qu'est l'opinion publique, et non dans des pétitions dont on ne connaît ni les auteurs ni les provocateurs ni les véritables motifs.
Dans les Conseils de préfecture et dans les conseils généraux, le nombre des membres varient suivant les départements.
C'est leur population qui a déterminé ces différences. Il paraît convenable que le nombre des juges du contentieux de l'administration, et celui des arbitres de la répartition, qui sont en même temps organes de l'opinion, soient proportionnés aux affaires, aux charges et aux

intérêts du pays. Or, il n'est pas de mesure plus approximative à cet égard, que le nombre des habitants.
Dans les arrondissements communaux, il n'y a point de conseil de sous-préfecture, parce que les sous-préfets n'ont que voix consultative en matière contentieuse.
L'article XI porte qu'il n'y aura point de sous-préfet dans les arrondissements où sera situé le chef-lieu du département. Les raisons de cet article sont :
1°. Que partout où réside le préfet, c'est à lui qu'il est naturel de s'adresser, et que, par cette raison le sous-préfet y est moins considéré qu'ailleurs.
2°. Qu'il n'est pas plus difficile au préfet qu'au sous-préfet de se procurer de toutes les parties de l'arrondissement où il réside, toutes les instructions dont il a besoin, et d'' porter son action.
3°. Que les départements étant d'une étendue très bornée, il est très facile aux préfets d'exercer une administration particulière d'arrondissement, en même temps qu'ils exerceront leur surveillance sur les autres.
4°. Qu'il y aura une économie considérable à épargner le traitement de 98 sous-préfets, et les dépenses accessoires.

Le projet de loi n'assigne aux maire et adjoints, en matière d'administration, que les mêmes fonctions qui étaient subdéléguées aux agents municipaux, et qui, par leur nature, exigent la présence permanente d'un fonctionnaire public dans chaque ville, bourg ou village. Telle est la répartition sur les contribuables.
Mais leur projet étend leurs fonctions en matière de police. La police municipale et ses accessoires appartenaient ci-devant aux municipalités de canton. L'agent et l'adjoint de commune n'étaient chargés que de veiller sur les contraventions et d'en dresser des procès-verbaux. La constitution, en exigeant la réunion de plusieurs cantons en un arrondissement communal, en éloignant par là l'autorité centrale d'une grande partie des administrés, a ajouté à la nécessité de rendre aux communautés une autorité locale, capable de faire observer dans leur enceinte la police municipale, et la portion de la police rurale qui en est un accessoire.
Un conseil municipal a paru nécessaire pour faire connaître les intérêts des habitants, assurer leurs droits, et régler les affaires domestiques de la communauté. Il paraît que les plus petites villes seront bientôt forcées de recourir à des octrois pour subvenir à leurs dépenses : or, comme les contributions nationales sont votées en France par les représentants du peuple, il semble en résulter que les contributions locales doivent l'être aussi par une sorte de représentation de famille. Ce principe a été reconnu et observé, même sous la monarchie.
Les traitements des préfets, conseillers de préfecture et sous-préfets sont réglés sur la population des villes qu'ils doivent habiter, parce que ce n'est pas seulement le travail de l'administration que l'état doit payer, c'est en outre la représentation qu'exige sa place. Il est nécessaire qu'un préfet proportionne partout sa dépense à celle des propriétaires aisés du lieu qu'il habite, et à celle des autres officiers civils ou militaires, avec lesquels il doit avoir affaire ; il est nécessaire que son extérieur annonce ou l'égalité ou la prépondérance de son autorité ; il est nécessaire qu'il puisse entretenir avec les personnes considérables qui habitent la même cité, ces relations de société qui importent plus qu'on n'a voulu le faire croire depuis dix ans, à l'harmonie des pouvoirs collatéraux, et à l'accord des administrateurs et des administrés.
Tels sont les motifs des principales dispositions de la loi. Les autres s'expliquent d'elles-mêmes.
L'examen du projet de loi est d'une urgence extrême. La désorganisation est générale dans l'administration, et l'analyse du système présenté par le gouvernement est très facile.
Ce n'est qu'une nouvelle distribution des anciennes fonctions, et cette distribution est faite suivant les principes de la hiérarchie observée jusqu'à présent, à une seule exception près, celle qui concerne la police municipale.

Nous avons mis tout notre soin à ce travail, toute notre diligence à sa rédaction.
C'est au zèle du Tribunat, c'est à la sagesse du corps législatif à faire le reste.

N.B. Le 18, le Tribunat a repris la discussion sur les pétitions. Chassiron a combattu le projet présenté par la commission. Girardin a combattu et celui de la commission comme inutile, et celui de Benjamin Constant comme dangereux.
Le Tribunat a rejeté les deux projets.
Le corps législatif a reçu le projet de loi, relatif à la division du territoire de la république et à l'organisation de l'administration intérieure. Il a ordonné la communication au Tribunat de ce projet de loi qui attribue au premier consul la nomination des préfets, sous-préfets, secrétaires de préfecture, etc. , et dont la discussion est indiquée au 27 de ce mois.

ANNEXE 5 : Loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800)[1951] : Loi concernant la division du territoire français et l'administration.

Titre 1er. Division du territoire.
Art. 1er. Le teritoire européen de la République sera divisé en départements et en arrondissements communaux, conformément au tableau annexé à la présente loi.

Titre II. Administration.

§ 1er. Administration de département.

2. Il y aura dans chaque département, un préfet, un Conseil de préfecture et un Conseil général de département, lesquels rempliront les fonctions exercées maintenant par les administrations et commissaires de département.

Le Conseil de préfecture sera composé de cinq membres, et le Conseil général le sera de vingt-quatre, dans les départements ci-après : Aisne, Calvados, Charente-Inférieure, Côtes-du-Nord, Dordogne, Escaut, Eure, Finistère, Haute-Garonne, Gironde, Isère, Ile-et-Vilaine, Jemmape, Loire-Inférieure, Lys, Maine-et-Loire, Manche, Mont-Blanc, Morbihan, Nord, Orne, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Bas-Rhin, Saône-et-Loire, Seine, Seine-Inférieure, Seine-et-Oise, Somme.

Le Conseil de préfecture sera composé de quatre membres, et le Conseil général le sera de vingt, dans les départements ci-après nommés : Ain, Aveyron, Bouches-du-Rhône, Charente, Côte d'Or, Dyle, Gard, Loire, Lot, Lot-et-Garonne, Mayenne, Meurthe, Moselle, Oise, Ourte, Basses-Pyrénées, Rhône, Sarthe, Yonne.

Le Conseil de préfecture sera composé de trois membres, et le Conseil général le sera de seize, dans les départements ci-après nommés : Allier, Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Ardèche, Ardennes, Ariège, Aube, Aude, Cantal, Cher, Corrèze, Creuse, Doubs, Drôme, Eure-et-Loire, Forêts, Gers, Golo, Hérault, Indre, Indre-et-Loire, Jura, Landes, Liamone, Loir-et-Cher, Haute-Loire, Loiret, Lozère, Léman, Marne, Haute-Marne, Meuse, Meuse-Inférieure, Deux-Nèthes, Nièvre, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Haut-Rhin, Sambre-et-Meuse, Haute-Saône, Seine-et-Marne, Deux-Sèvres, Tarn, Var, Vaucluse, Vendée, Vienne, Haute-Vienne, Vosges.

3. Le préfet sera chargé seul de l'administration.

4. Le Conseil de préfecture prononcera :
Sur les demandes de particuliers, tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leur côte de contributions directes ;
Sur les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration, concernant le sens ou l'exécution des clauses de leur marché ;
Sur les réclamations des particuliers qui se plaindront des torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration ;

[1951] DUVERGIER J.B, *Collection complète de lois...* Tome douxième, deuxième édition, 1835, p. 78 et s.

Sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers, à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics ;
Sur les difficultés qui pourront s'élever en matière de grande voirie ;
Sur les demandes qui seront présentées par les communautés des villes, bourgs ou villages, pour etre autorisés à plaider ;
Enfin sur le contentieux des domaines nationaux.

5. Lorsque le préfet assistera au Conseil de préfecture, il présidera : en cas de partage, il aura voix prépondérante.

6. Le Conseil général de département s'assemblera chaque année : l'époque de sa réunion sera déterminée par le Gouvernement ; la durée de sa session ne pourra excéder quinze jours.
Il nommera un de ses membres pour président, un autre pour secrétaire.
Il fera la répartition des contributions directes entre les arrondissements communaux du département.
Il statuera sur les demandes en réductions faites par les conseils d'arrondissement, les villes, bourgs et villages.
Il déterminera, dans les limites fixées par la loi, le nombre de centimes additionnels dont l'imposition sera demandée pour les dépenses de département.
Il entendra le compte annuel que le préfet rendra de l'emploi des centimes additionnels qui auront été destinés à ces dépenses.
Il exprimera son opinion sur l'état et les besoins du département, et l'adressera au ministre de l'Intérieur.

7. Un secrétaire général de préfecture aura la garde des papiers, et signera les expéditions.

§ II. Administration communale.

8. Dans chaque arrondissement communal, il y aura un sous-préfet et un conseil d'arrondissement composé de onze membres.

9. Le sous-préfet remplira les fonctions exercées maintenant par les administrations municipales et les commissaires de canton, à la réserve de celles qui sont attribuées ci-après au conseil d'arrondissement et aux municipalités.

10. Le conseil d'arrondissement s'assemblera chaque année : l'époque de sa réunion sera déterminée par le Gouvernement ; la durée de sa session ne pourra excéder quinze jours.
Il nommera un de ses membres pour président, et un autre pour secrétaire.
Il fera la répartition des contributions directes entre les villes, bourgs et villages de l'arrondissement.
Il donnera son avis motivé sur les demandes en décharge qui seront formées par les villes, bourgs et villages.
Il entendra le compte annuel que le sous-préfet rendra de l'emploi des centimes additionnels destinés aux dépenses de l'arrondissement.
Il exprimera une opinion sur l'état et les besoins de l'arrondissement et l'adressera au préfet.

11. Dans les arrondissements communaux où sera situé le chef-lieu de département, il n'y aura point de sous-préfet.

§ III. Municipalités.

12. Dans les villes, bourgs et autres lieux pour lesquels il y a maintenant un agent municipal et un adjoint, et dont la population n'excèdera pas deux mille cinq cents habitants, il y aura un maire et un adjoint ; dans les villes ou bourgs de deux mille cinq cents à cinq mille habitants, un maire et deux adjoints ; dans les villes de cinq mille habitants à dix mille, un maire, deux adjoints et un commissaire de police ; dans les villes dont la population excèdera dix mille habitants, outre le maire, deux adjoints et un commissaire de police, il y aura un adjoint par vingt mille habitants d'excédant, et un commissaire par dix mille d'excédant.

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

14. Dans les villes de cent mille habitants et au-dessus, il y aura un maire et un adjoint, à la place de chaque administration municipale ; il y aura de plus un commissaire général de police, auquel les commissaires de police seront subordonnés, et qui sera subordonné au préfet : néanmoins, il executera les ordres qu'il recevra immédiatement du ministre chargé de la police.

15. Il y aura un conseil municipal dans chaque ville, bourg ou autre lieu pour lequel il existe un agent municipal et un adjoint.
Le nombre de ses membres sera de dix dans les lieux dont la population n'excède pas deux mille cinq cents habitants ; de vingt, dans ceux où elle n'excède pas cinq mille ; de trente, dans ceux où la population est plus nombreuse.
Ce conseil s'assemblera chque année le 15 pluviôse, et pourra rester assemblé quinze jours.
Il pourra etre convoqué extraordinairement par ordre du préfet.
Il entendra et pourra débattre le compte des recettes et dépenses municipales, qui sera rendu par le maire au sous-préfet, lequel l'arrêtera définitivement.
Il réglera le partage des affouages, pâtures, récoltes et fruits communs.
Il réglera la répartition des travaux nécessaires à l'entretien et aux réparations des propriétés qui sont à la charge des habitants.
Il délibérera sur les besoins particuliers et locaux de la municipalité, sur les emprunts, sur les octrois ou contributions en centimes additionnels qui pourront être necessaires pour subvenir à ces beoins, sur les procès qu'il conviendra d'intenter ou de soutenir pour l'exercice et la conservation des droits communs.

16. A Paris, dans chacun des arrondissements municipaux, un maire et deux adjoints seront chargés de la partie administrative et des fonctions relatives à l'état civil.
Un préfet de police sera chargé de ce qui concerne la police, et aura sous ses ordres des commissaires distribués dans les douze municipalités.

17. A Paris, le conseil de département remplira les fonctions de conseil municipal.

§ IV. Des nominations.

18. Le premier Consul nommera les préfets, les conseillers de préfecture, les membres des conseils généraux de département, le secrétaire général de préfecture, les sous-préfets, les membres des conseils d'arrondissement, les maires et adjoints des villes de plus de cinq mille habitants, les commissaires généraux de police et préfets de police dans les villes où il en sera établi.

19. Les membres des conseils généraux de départements, et ceux des conseils d'arrondissements communaux, seront nommés pour trois ans : ils pourront être continués.

20. Les préfets nommeront et pourront suspendre de leurs fonctions les membres des conseils municipaux ; ils nommeront et pourront suspendre les maires et adjoints dans les villes dont la population est au-dessous de cinq mille habitants. Les membres des conseils municipaux seront nommés pour trois ans : ils pourront etre continués.

§ V. Des traitements.

21. Dans les villes dont la population n'excède pas quinze mille habitants, le traitement du préfet sera de huit mille francs ;
Dans celles de quinze à trente mille habitants, il sera de douze mille francs.
Dans celles de trente à quarante-cinq mille habitants, il sera de seize mille francs.
Dans celles de quarante-cinq mille habitants à cent mille, il sera de vingt mille francs.
Dans celles de cent mille habitants et au-dessus, de vingt-quatre mille francs.
A Paris, il sera de trente mille francs.

22. Le traitement des conseillers de préfecture sera, dans chaque département, le dizième de celui du préfet ; il sera de douze cents francs dans les départements où le traitement du préfet ne sera que de huit mille francs.

23. Le traitement des sous-préfets, dans les villes dont la population excèdera vingt mille habitants, sera de quatre mille francs et de trois mille francs dans les autres.

24. Le Gouvernement fixera, pour chaque département, la somme de frais de bureau qui sera employée pour l'administration.

Tableau des départements et des arrondissements communaux de la France[1952].

[1952] La loi du 17 février 1800 recense 98 départements, parmi lesquels la Meurthe. Dix ans plus tôt, la lettre patente du 4 mars 1790 divisait la France en 83 départements. Elle précise que « la première assemblée du département [de la Meurthe] se tiendra à Nancy, et ensuite les séances alterneront avec Lunéville. Cet alternat n'est décrété que provisoirement. Il est divisé en neuf districts, dont les chefs-lieux sont : Nancy, Lunéville, Blamont, Sarrebourg, Dieuze, Vic, Pont-à-Mousson, Toul, Vézelize. L'assemblée de district n'est que provisoirement à Vic. L'assemblée du département proposera des dispositions définitives telles, que Vic ne réunisse pas deux établissements (13, 21, 27 janvier) ». DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 107.
Il faudra encore compter avec les modifications approtées par la loi du 19 vendémiaire an IV et l'arrêté du 17 ventôse an VIII (8 mars 1800).
Il existe deux arrêtés du 17 ventôse an VIII qui présentent un intérêt pour nous. Le premier concerne « l'établissement des préfectures ». Il s'agit de la passation de pouvoir entre les anciennes administrations centrales et les préfets nouvellement institués. Le second est « relatif à l'installation, aux fonctions, au costume des préfets, et au traitement des secrétaires de préfecture, du préfet de police de Paris, des commissaires

(…)
61. Meurthe :
1er Arrondissement. Pagny-sur-Moselle, Dieulouard, Jaillon, Gondreville, Bicqueley, Colombey, Vaude-le-ville, Allamps, Blenod, Foug, Lucey, Royaumetx, Toul, Flirey, Thiaucourt, Favières.

2° Arrondissement. Pont-à-Mousson, Belleau, Nomény-Morville-sur-Seille, Lucy, Custine, Amance, Lenoncourt, Rozières-aux-Salines, Pont-Saint-Vincent, Frouard, Nancy, Saint-Nicolas.

3° Arrondissement. Delme, Dalhain, Couthil, Albestroff, Bourdonnay, Arracourt, Bioncourt, Château-Salins, Vic, Marsal, Dieuze, Bassing.

4° Arrondissement. Fenestrange, Lixheim, Phalsbourg, Walscheid, Lorquin, Cirey, Rechicourt, Fribourg-l'Evêque, Sarrebourg, Niderviller.

5° Arrondissement. Einville-au-Jard, la Neuville-aux-Bois, Lentrey, Blamont, Badonviller, Bacarat, Azerailles, Gerbeviller, Bayon, Ogerviller, Neuviller, Aroué, Vaudémont, Vezelise, Pulligny, Blainville-sur-l'eau, Crevic, Lunéville.

---

généraux de police ». Ainsi, l'article 3 de ce dernier dispose-t-il que « Les maisons et dépendances employées maintenant aux audiences, séances de travail des commissaires du Gouvernement et des administrations centrales, sont à la disposition des préfets, avec le mobilier qu'elles renferment. Ces maisons serviront à la demeure des préfets, à l'établissement du Conseil de préfecture, du secrétariat général, des bureaux de la préfecture, et à la tenue du Conseil général de département ». Ce même arrêté prévoit que le département de la Meurthe aura pour chef-lieu de préfecture, Nancy, et pour chefs-lieux de sous-préfectures, Toul, Nancy, Château-Salins, Sarrebourg, Lunéville. Duvergier, op. cit., Tome 12, p. 130 et s.

Annexes concernant la première partie :
L'organisation du Conseil de préfecture de la Meurthe

ANNEXE 1. Arrêté du 19 fructidor an IX ou 6 septembre 1801, relatif aux délibérations des Conseils de préfecture.

Art 1er : Les Conseils de préfecture ne pourront prendre aucune délibération, si les membres ne sont au moins au nombre de trois. Le préfet, lorsqu'il assistera à la séance, comptera pour compléter les membres nécessaires pour délibérer " :
Art 2 : En cas de partage ou d'insuffisance du nombre des membres du conseil, ils seront remplacés de la manière suivante :
Art 3 : Les membres restant au Conseil de préfecture désigneront, à la pluralité des voix, un des membres du Conseil général de département, qui siégera avec ceux du Conseil de préfecture, soit qu'il faille compléter le nombre nécessaire pour délibérer, ou vider un partage. Le choix ne pourra jamais tomber sur les membres des tribunaux qui font partie des conseils généraux de département.
Art 4 : En cas de partage sur le choix du suppléant, la voix du préfet, s'il assiste à la séance, ou du plus ancien d'âge des conseillers, si le préfet n'est pas à la séance du conseil, aura la prépondérance.
Art 5 : Si le préfet est absent du chef lieu ou du département, celui qui le remplacera aura, dans tous les cas, la voix prépondérante comme le préfet lui-même.

Art 9 : Le service des suppléants au Conseil de préfecture sera gratuit, en cas de récusation, maladie ou partage : en cas d'absence le suppléant aura droit, proportionnellement au temps de son service, à la moitié du traitement de celui qu'il remplacera ».

ANNEXE 2. decret du 21 juin 1813 « qui annule un arrêté du Conseil de préfecture du Bas-Rhin, comme contenant un excés de pouvoir, en ce que, par ledit arrêté, ce conseil a réformé des décisions qu'il avait prises dans une affaire de sa compétence ».

« N..., vu la requête à nous présentée par le Sieur Michel Urban, cultivateur à Berstet, département du Bas-Rhin, dans laquelle il conclut à ce qu'il nous plaise le recevoir appelant de l'arrêté du Conseil de préfecture de ce département, du 2 décembre 1811, comme contenant un excés de pouvoir ; faisant droit sur ledit appel, ordonner que ledit arrêté sera déclaré nul et comme non-avenu, et que ceux des 16 et 31 juillet 1810, rendus par le même Conseil, continueront de recevoir leur pleine et entière exécution ; Vu le premier arrêté, du 16 juillet 1810, qui décide que les cinq ares de verger qui sont en litige entre le sieur Urban et le sieur Wick font partie de l'adjudication du 11 avril 1791, et doivent appartenir au sieur Urban, comme étant azux droits des acquéreurs primitifs ;
Vu le second arrêté, du 31 du même mois de juillet, qui rejette l'opposition formée au précédent par le sieur Wick, et déclare qu'il n'y a pas lieu à délibérer sur sa réclamation ;
Vu le troisième arrêté du 2 décembre 1811, qui, sur une nouvelle opposition formée par le sieur Wick aux deux arrêtés des 16 et 31 juillet 1810, rapporte lesdits arrêtés, et décide que le terrain en litige n'a pas fait partie de la vente du 11 avril 1791 ; qu'en conséquence le terrain n'appartient pas au sieur Urban mais bien au sieur Wick ; Vu l'acte d'adjudication du 11 avril 1791 ; Vu l'ordonnance de soit-communiqué, rendue par notre Grand-juge, ministre de la justice, et la requête en réplique du sieur Wick, dans laquelle il conclut au maintien de l'arrêté du Conseil de préfecture, du 2 décembre 1811 ; Vu toutes les pièces jointes au dossier ; Considérant que, dans les affaires de leur compétence, les Conseils de préfecture sont de véritables juges, dont les actes doivent produire les mêmes effets et obtenir la même exécution que ceux des tribunaux ordinaires ; que ce principe a déjà été consacré par plusieurs de nos décrets, et notamment par celui du 6 thermidor an XII ; qu'il en résulte que les Conseils de préfecture, comme les tribunaux, n'ont pas le droit de réformer leurs décisions, et que ce droit n'appartient qu'à l'autorité supérieure ; Considérant que, dans l'espèce, le Conseil de préfecture du département du Bas-Rhin, ayant rendu dans la même affaire un premier arrêté par défaut, et un second contradictoire, avait épuisé toute sa juridiction ; que cependant, il avait pris un troisième arrêté pour révoquer les deux autres, et qu'il ne pouvait, sans excéder ses pouvoirs, revenir ainsi sur ses décisions ; Considérant au fond, que les cinq ares de verger réclamés par le sieur Urban sont nommément compris dans l'adjudication du 11 avril 1791 ; Notre Conseil d'Etat entendu, NNous avons décrété et décrétons ce qui suit :
Art. 1ER. L'arrêté du Conseil de préfecture du Bas-Rhin, du 2 décembre 1811 est annulé comme contenant un excés de pouvoir.
2. Les cinq ares de verger en litige entre les sieurs Urban et Wick sont déclarés faire partie de l'adjudication du 11 avril 1791 : en conséquence, les deux arrêtés du Conseil de préfecture du département du Bas-Rhin, des 16 et 31 juillet 1810, recevront leur pleine et entière exécution »[1953].

[1953] DUVERGIER, op. cit., Tome18, p. 331-332.

ANNEXE 2. TABLEAU COMPARATIF DES TRAITEMENTS DES DIVERS PERSONNELS DE LA PREFECTURE DE LA MEURTHE[1954].

L'ordonnance du 28 décembre 1830 fixe à 39000 F. les frais d'administration de la préfecture de la Meurthe, ce qui donne 26 000 francs pour les 2/3 attribués aux employés. (car « l'ordonnance royale du 15 mai 1822 art 2 porte que les 2/3 de la somme allouée à chaque préfecture pour dépense d'administration, demeure destinées, sous la dénomination spéciale de frais de bureaux, à payer les employés et gens de service dont ils se composent ; l'autre tiers restant affecté aux frais de tournées, aux impressions, aux fournitures diverses et autres objets classés dans l'abonnement des préfets »).
Or, par cette ordonnance de 1830, la somme attribuée aux employés est de 26000 F. Considérant cette somme de 26 000 francs insuffisante (notamment comparativement au coût de la vie dans le département de la Meurthe), le préfet (Vallet de Merville semble-t-il) décide par un arrêté du 3 janvier 1831 d'augmenter cette somme à 26580 F. (Antérieurement cette somme globale était de 24480 F.).
Puis le préfet change et c'est Arnault, installé le 1er février 1831 qui, dés le lendemain (arrêté du 2.02.1831), annule ces augmentations et même diminue le traitement d'un nouveau nommé (un expeditionnaire nommé directement à 500 F. passe à 400F)!!
L'ordonnance du 11.07.1833 porte à 40 000 f les frais d'administration de la préfecture…. Soit 26 666 pour les 2/3 attribués aux employés.
En 1836, l'ordonnance royale du 21 octobre, fixe à 42 000 F.
Au 1er janvier 1847, la somme est de 50 000 F.

Fonctions/ date	**Avant puis à compter du 1er janvier 1831**	**Arreté prefectoral du 16 oct 1838 prenant effet au 1er oct 1838**	**Arreté du 31 dec 1840, prend effet au 1er jan 1841**	**Arrêté du 30 décembre 1846, fixant " les traitements attachés aux différents emplois dans les bureaux de la préfecture[1955] "**	**Avec le décret du 27 mars 1852, ce ne sont plus les 3/4 mais " les 4/5 des sommes allouées au préfet pour frais d'administration [qui] seront affectés aux traitements des employés de leurs bureaux "**	**Après la loi de 1865**
Chef de cabinet	[1956]				1800	
Chef de division	2000 F en 1832				3000	
Sous chef de Division					1° classe 1800 2° classe 1500	
Employés					1° classe: 1200	

[1954] A.D.M.M., 3 N 260, comptabilité générale du département : Nomination des employés de préfecture: 1822-1872 (les conseillers de préfecture ne sont pas considérés comme des employés de préfecture)
Séances du Conseil de préfecture donc pas publiques ? ?
[1955] art 2: " Toutes les autres dispositions de l'arrêté du 31 décembre 1840 sont maintenues
[1956] Ces deux chefs (de cabinet et de division n'existent donc pas avant cette date de 1852 ?)

					2° classe: 1000 3° classe: 800 4° classe: 600	
chef (dans les bureaux 1er, 2° et 3°)	2000 / 2100	2400	de 1ère classe: 2500 de 2°classe: 2000	de 1ère classe: 3000 de 2°classe: 2500		
sous-chef (dans les bureaux 1er, 2° et 3°)	1200 / pas d'augmentation 1000 seulement pour un autre et pas d'augmentation	1200	de 1ère classe: 1500 de 2°classe: 1200	de 1ère classe: 1600 de 2°classe: 1200[1957]		
Commis principal (dans les bureaux 1er, 2° et 3°)	400 / 600 ou 700/800 ou 800/900 pour un autre! ou 760/ 900 !! le **commis principal du secrétariat du Conseil de préfecture-archives gagne 900/ 1000 F.**	700; 900;1000 (ce n'est pas la même somme pour les trois individus différents occupant cette fonction)				
Commis d'ordre (dans les bureaux 1er, 2° et 3°)			de 1ère classe: 1000[1958] de 2°classe: 900	de 1ère classe: 1100 de 2°classe: 1000		
expeditionnaire (dans les bureaux 1er, 2° et 3°)	400; 500; 560;700 / 400; 600; 600; 700 dc 2 augmentations seulement	500; 600; 700; 800	de 1ère classe: 800 de 2°classe: 700 de 3° classe: 600	de 1ère classe: 900 de 2°classe: 800 de 3° classe:		

[1957]On peut noter que, étrangement, le sous-chef de 2ième classe est le seul employé à ne pas avoir bénéficier d'augmentation.
[1958]là les docs parlent now de commis d'ordre: qu'est-ce??

	de 40 et 100 Fr. ou 660/700 ou 600/600 ou 500 directement pour un nouveau			700 de 4° classe[1959] : 600		
archiviste (du secrétariat du Conseil de préfecture-archives)	**800/900**					
huissier (dans " gens de service ")	540/600		750			
garçon de bureau (dans " gens de service ")	700/720		750			
concierge (dans " gens de service ")	460 (pas d'augmentation)		500			
Bureau militaire et de Police			au total: 5000. Ce bureau compte: un chef de 1° classe + 1 sous-chef de 1° classe + 1 commis d'ordre de 2°classe + un expéditionnaire de 1° classe + 1de 2° classe + 1 de 3° classe. (donc 6 personnes)			
Bureau des Finances et des Contributions			1chef de 1° classe + 1 sous-chef de 1ère classe + 1 commis d'ordre de 2° classe + 3 expéditionnaires de 1° classe + 2 exp. de 2° classe + 1			

[1959]Nouvelle classe qui n'existait pas auparavant.

			exp. de 3° classe = 9300 (sans le report)			
Bureau d'administration et des Domaines			1 chef de 1° classe + 1 sous-chef de 1° classe + 2 sous-chef de 2° classe + 2 commis d'ordre de 2° classe + 2 expéditionnaires de 3° classe = 10100			
Gens de service			1 huissier du cabinet + 1 garçon de bureau + 1 concierge = 2000			
Bureau du Conseil de préfecture			1 commis d'ordre de 2° classe = 900			
Dans 3° division (15.08.1865), Hoffmann, secrétaire du Conseil de préfecture: Un greffier du Conseil de préfecture ayant rang de rédacteur ou de chef de bureau..gagne entre 1600 et 2400 F.)						1800 f puis 2000f le 4.07.1867 (secrétaire greffier du Conseil de préfecture) Greffier (tout court) le 7.07.1869 et 2100 f Puis 2200 le 14 mai 1872 (il est alors « assimilé aux chefs de bureau de 2° classe »).
rédacteur à la préfecture de Meurthe et Moselle,						1500 F à compter du 1er février 1872.
expéditionnaires, surnuméraires, concierge, secrétaires.. ; sous-chefs de bureaux	1000 f/ an					
sous-chef au bureau militaire de la	1200 f / an (en 1830)					

préfecture						
chef de bureau de la 3° division	3000 f ! ! ! (année ? ?)					

Traitement de certains fonctionnaires de la Meurthe selon l'année	1800[1960]	1806	1832	1857	1871	1906
PREFET	12 000 F.	15 000 F.	30 000 F (depuis 1810)			
SECRETAIRE GENERAL	4000 F[1961]		3200 F.			
CONSEILLER DE PREFECTURE	1200 F.	1200 F.	1200 F.	3000 F. (mais n'est-ce vrai que pour Mamelle ou est-ce le cas de tous les conseillers de préfecture de la Meurthe ?)		4000 F. (pour Boidin mais est-ce également le traitement que perçoivent les autres conseillers de préfecture ?).
Présidents et procureurs de première instance[1962]		Ils sont augmentés et doivent percevoir un salaire deux fois supérieur à celui des juges. Minimum : 1500 F.				
Juges de première instance[1963]		De 1000 à 2400 F. selon leur classe (il y en a 5)	En 1822, augmentation des traitements des juges : 6 classes de 1250 à 3000 F.	En 1846 : le traitement minimum est de 1800 F.	En 1862 : le traitement minimum est de 2400 F. En 1893 : le minimum est de 3000 F.	

[1960] La loi du 28 pluviôse an VIII mais également l'arrêté du 17 ventôse de la même année, fournissent quant aux divers traitements, de précieux renseignements.
[1961] Rappelons en effet, que l'arrêté du 17 ventôse an VIII prévoit que les secrétaires de préfecture perçoivent un traitement équivalent au tiers de celui du préfet. Cette même disposition stipule que ce personnage ne peut percevoir moins de 3000 francs ni plus de six mille. Arrêté du 17 ventôse an VIII, article 9, DUVERGIER, op. cit., Tome 12, p. 132.
[1962] DUVERGIER, op. cit., Tome 15, p. 385.

Commissaire général de police	4/5° du traitement du préfet (ainsi donc le commissaire général de police de la Meurthe doit avoir une paie de 960 francs)[1964]					
Commissaire de police	le traitement est laissé au bon vouloir des préfets (article 11 de l'arrêté du 17 ventôse an VIII)					
Greffiers et commis-greffiers des tribunaux de la Meurthe[1965]	De 1ère instance : 11.100 Criminels : 4500 De commerce : 800					

L'arrêté du 17 ventôse an VIII[1966], sans régler le cas précis de la Meurthe, fixe le traitement de certains autres membres des départements. Ainsi, apprend-t-on par exemple que le traitement du Préfet de police de Paris est de 30 000 Francs.

Quant à l'arrêté du 25 vendémiaire an X (17 octobre 1801), il « détermine le mode de paiement des traitements et autres dépenses administratives et judiciaires ». Ainsi, son article 1 dispose-t-il que : « Les traitements des préfets, secrétaires généraux, conseillers de préfecture et sous-préfets (…) seront ordonnancés par le ministre de l'Intérieur, et acquittés par le Trésor public »[1967].

[1963] Pour le traitement des magistrats,il faut se référer à ROUSSELET (Marcel), *Histoire de la magistrature française des origines à nos jours,* Paris, Plon, 1957, 2 volumes, Tome II, p. 234 et suivantes et tableau en appendice IV.
[1964] Arrêté du 17 ventôse an VIII, article 9, DUVERGIER, op. cit., Tome 12, p. 132.
[1965] Arrêté du 8 messidor an VIII (27 juin 1800) « relatif au traitement des greffiers des tribunaux », DUVERGIER, op. cit., Tome 12, p. 247-249.
[1966] Arrêté du 17 ventôse an VIII, article 9, DUVERGIER, op. cit., Tome 12, p. 132.
[1967] DUVERGIER, op. cit., Tome 13, p. 20.

ANNEXE 3 : Chronologie des nominations intervenues au sein du Conseil de préfecture de la Meurthe :

SECTION 1 : Le Conseil de préfecture de la Meurthe sous le Consulat et le Premier Empire:

Sous-Section 1 : Le Conseil de préfecture de la Meurthe sous le Consulat (quatre membres).

NOM	*AGE D'ENTREE EN FONCTIONS*	*FORTUNE*	*SITUATION FAMILIALE*	*QUALIFICATIONS ET AUTRES POSTES AVANT D'OBTENIR CELUI-CI*	*DUREE D'EXERCICE DE LA FONCTION DE CONSEILLER DE PRÉFECTURE (DE LA MEURTHE)*	*ACTIVITE EXERCEE APRES AVOIR QUITTE LE POSTE DE CONSEILLER*
Granjean [1968] (de Nancy),				Homme de loi, ex-administrateur du département.	nommé le 14 germinal[1969] an VIII[1970] (4 avril	NON ACCEPTANT

[1968] Dans un souci de cohérence, nous avons décidé d'adopter, quant aux noms propres, l'orthographe « choisie » par les Archives Nationales et présenté dans leurs registres. Ainsi, le nom de Granjean est-il orthographié sans « d » aux Archives Nationales, alors que les Archives Départementales de Meurthe et Moselle (A.D.M.M) sont, quant à ce nom propre et à beaucoup d'autres, plus imprécises et « fluctuantes ». A.N : AF/IV/10 pl. 46 p. 254. Cependant, l'examen du *Dictionnaire des Parlementaires de 1789 à 1889* ne recence aucun *Granjean* mais signale l'existence d'une famille homonyme dont le nom s'orthographie avec un « d ». Comment, dés lors et en considération du peu de rigueur apporté à l'orthographe exacte des noms de famille, exlure la possibilité qu'il sagisse là d'une seule et même famille. La consultation des registres d'état civil de Nancy nous apporterait peut-être la réponse à cette question.
Ainsi, s'agit-il d'une famille de magistrats dont l'un des membres, né et mort à Nancy (1768 – 1828), docteur en droit, partisan de la Révolution, se nommait Charles-Louis-Dieudonné, comte de Grandjean. Il assuma, entre autres, les fonctions de commandant de la garde nationale du district de Château-Salins, chef puis général de brigade, général de division. Baron de l'Empire en 1810, il fut nommé comte et chevalier de Saint-Louis en 1814, il rejoint Napoléon pendant les Cent-Jours ce qui lui vaut d'être mis en indisponibilité au moment du rétablissement de la Seconde Restauration. Le 1er octobre 1821, il est élu député de la Meurthe et assume ce rôle jusqu'en 1824.
ROBERT (Adolphe), COUGNY (Gaston), *Dictionnaire des Parlementaires français,* Tome 3, p. 234. [1968] A.N, GRANJEAN, AF / IV/10, pl. 46. Page 25 du 14 Germinal an VIII. Pas de dossier en F/ 1Bi.
[1969]Arrêté n°1 du 2 M 8 : Nominations de fonctionnaires, an VIII.
« Arreté du Premier Consul qui nomme les sous-prefets, le Conseil de Prefecture du département de la Meurthe.
Ampliation
Au nom du peuple français.
du 14 germinal an VIII de la République française, une et indivisible. Bonaparte, 1er Consul de la République, nomme les citoyens dont les noms suivent, pour remplir dans le département de la Meurthe, les fonctions ci-aprés désignées, savoir :

arrondissement :	1°. Sous-prefets :
Toul	Joseph Cazer (de Toul) législateur (me : plutôt Carez ?)
Chateau-Salins	Viard, ex-constituant
Sarrebourg	Le Père, (de Sarrebourg) (Commissaire du gouvernement)
Lunéville	François-Louis Lejeune (de Lunéville) propriétaire[1969].

(rmq perso : cote 2M8 tj mais page 31 on voit (Extrait des minutes de la secrétairie d'Etat. Décret Impérial) que « nomination de Lejeune fils, aux fonctions de sous-préfet de l'arrondissement de Lunéville. Au palais de St Cloud, le 5 nivôse an 13 » : il remplace son père mort : mais ! ! ici pour thèse pas d'intérêt)
2°. Membres du Conseil de Prefecture.
les citoyens : Grandjean (de Nancy), ex-administrateur du département
Villers (de Nancy), ex-receveur général du département
Anthoines, administrateur actuel

					1800) Présenté par le chef de brigade Duroc.	
Villiez[1971] (Joseph François de Nancy)	Né en Octobre 1752 à Nancy. Domicile politique et résidence à Nancy	Approximativement 60 000 F. de fonds supportant 3000 livres de rente A.N. : “ fortune évaluée en revenus : 3000 frs ”	marié 2 enfants	Avant la Révolution, il est « Négociant, Avocat. Substitut du Procureur Général de la Cour des Monnayes de France près le Tribunal des Monnayes des cy devant provinces de Lorraine et Barrois”. Activités pendant la Révolution : « successivement membre de la municipalité de Nancy de l’administration centrale de département, commissaire civil aux armées, juge de paix à Nancy, Receveur Général de Nancy (du département), démissionnaire de cette place ».	Nommé le 14 Germinal an VIII (4 avril 1800) Installé le 28 germinal an VIII Présenté par l’administration centrale et par le tribun Dieudonné. Nommé à 47 ans, il reste environ 14 ans en fonctions.	Les A.N.[1972] le signalent démissionnaire le 3 octobre 1814 (il sera remplacé par Susleau de Malroy) car il se dit âgé et malade : il a alors 62 ans. (En réalité il envoie sa lettre de démission au préfet Riouffe le 21 novembre 1813 (A.N.) mais son remplaçant ne sera nommé que le 3 octobre 1814.

Charles-François Mallarmé (de Nancy), chef de bureau de l’administration centrale

(...) ordonne en conséquence qu’ils se rendront de suite à leur poste, pour y remplir les fonctions qui leur sont attribuées par la loi (.....). »

Le département de la meurthe est donc divisé en 4 arrondissements communaux (ou 4 sous-prefectures?), à la tete desquels se trouvent 4 sous-prefets nommés par le Premier consul.
Ce dernier nomme également les maires, mais aussi les membres du conseil de prefecure.
Rappelons qu’à cette époque, le département a à sa tête, le Prefet, le Conseil général de département et le Conseil de Prefecture.

[1970] A.D.M.M : Arrêté n°1 du registre 2 M 8 : Nominations de fonctionnaires, an VIII ; Archives Nationales (désormais désignées sous le sigle A.N). A.N : AF / IV/ 10 pl 46, p. 25.
Où ?
Le département de la meurthe est donc divisé en 4 arrondissements communaux (ou 4 sous-préfectures?), à la tete desquels se trouvent 4 sous-préfets nommés par le Premier consul.
Ce dernier nomme également les maires, mais aussi les membres du conseil de prefecure.
Rappelons qu’à cette époque, le département a à sa tête, le Préfet, le Conseil général de département et le Conseil de préfecture.

[1971] A.N : F/ 1 b I / 176 / 14 (en fait, sous cette reference, dans le dossier nominatif de Villiez, ne se trouvent que les documents qui ont trait à son remplacement et, par conséquent, à la nomination de Susleau de Malroy) et AF/IV/10 pl. 46 p. 25 (microfilm). Pour trouver des renseignements sur Villiez, on peut également consulter le dossier personnel de son successeur Susleau de Malroy : A.N. : F/ 1bI/ 173 / 21. On ne trouve, sous ce nom de famille, aucun représentant signalé dans le *Dictionnaire des Parlementaires*.

[1972] A.N. F/ 1bI/ 176/14

Anthoinet[1973]**,**	Né à Nancy le 29 Juillet 1755	1200 F de revenus	Célibataire	Homme de loi avant la Révolution, il fut ensuite et successivement procureur de la commune de Nancy, secrétaire général du département de la Meurthe, quartier maître d'un bataillon de la Meurthe, juge de 1ère instance au tribunal de Nancy, chef de bureau prés l'administration centrale de la Meurthe enfin administrateur du département de la Meurthe depuis l'an VI jusqu'à la suppression des administrations centrales.	Nommé le 4 avril 1800 à 45 ans, il reste 17 ans en fonctions.	Il décède en 1817, alors qu'il est doyen du Conseil de préfecture. Il a *62 ans.* Le préfet déplore une telle perte. Anthoinet assurera les fonctions de préfet par intérim.
MALLARME (Charles-François) (de Nancy)[1974]**,**	Né le 6 janvier 1765 à Nancy	500 F de revenus	Célibataire	Avant la Révolution : il fut homme de loi. Après cela, il devient chef de bureau des	Nommé le 4 avril 1800, à 35 ans[1975]. Présenté par le tribun Mallarmé[1976] et	Il meurt en 1806 (suite à une maladie, il n'a alors que 41 ans) et doit être remplacé par Lallemand[1977].

[1973] A.N : AF/IV/10 pl. 46 p. 25. Pas de dossier en F/ 1 b I . On ne trouve aucun parlementaire de ce nom.
[1974] A.N, AF / IV / 10, pl. 46, p.25. Pas de dossier en F/ 1 b I aux A.N..
[1975] 37 ans selon une notice de renseignements
[1976] Bien qu'il ne nous soit pas possible d'affirmer si Charles Mallarmé, conseiller de préfecture à Nancy, est parent du tribun Mallarmé qui le présente pour ce poste, il faut remarquer que cette famille de Nancy compte deux membres celèbres. Le tribun dont il est question est MALLARME (Claude-Joseph, Baron) né à Nancy en 1738. Avocat au Parlement de Nancy puis substitut du procureur du roi au même parlement. Procureur-syndic du district de Nancy en juillet 1790, il devient, en 1793, président de l'administration du district de Nancy (jusqu'en pluviôse an II). En l'an III, il est maire de Nancy puis député de la Meurthe au Conseil des Cinq Cents. Membre du Tribunat, il est ensuite nommé, deux fois conséxutives, préfet dans d'autres départements. A la seconde Restauration, il reste fidèle à Napoléon et se retrouve donc sans emploi.
Le second Mallarmé originaire de Nancy, qui ait occupé des fonctions publiques est le frère du précédent.
François René Auguste Mallarmé est né à Nancy en 1755. Il est avocat. Député en 1791 puis membre de la Convention. En 1790, il est procureur-syndic du district de Pont-à-Mousson. Elu le 31 août 1791 et le 4 septembre 1792, député de la Meurthe à l'assemblée législative. Nommé en 1791, suppléant du Tribunal de cassation. Il vote la mort du roi. Il occupe ensuite le poste de président de la Convention. « Envoyé (nivose an II) en mission dans les départements de la Moselle et de la Meurthe, il y ordonna de nombreuses arrestations, entre autres celles des jeunes filles de Verdun, coupables d'avoir offert des fleurs et des fruits au roi de Prusse ». Arrêté pour avoir fait couler le sang et s'être attribué des vivres pour son propre intérêt, il ne fut libéré que par l'amnistie du 25 octobre 1795. En 1811, il entre dans l'administration des droits réunis comme receveur principal à Nancy. Révoqué par la Restauration, il revient comme sous-préfet pendant les Cent Jours puis est arrêté par les Prussiens et reste prisonnier six mois. En 1816, il se retire en Belgique pour éviter de tomber sous le coup de la loi des régicides. Il ne revient en France qu'en 1830. En 1839, son fils est employé ds une maison d'arrêt (Gabriel Georges Louis Mallarmé)
ROBERT (Adolphe), COUGNY (Gaston), *Dictionnaire des Parlementaires français,* T 4, p. 212.

				administrations de district et de département sans interruption depuis 1792 jusqu'en l'an VIII.	les conseillers d'Etat Boulay et Reguier de la Meurthe. Il reste environ 6 ans en fonctions.	
Géhin[1978] **Remplace Granjean**	Né le 22 octobre 1753 à Ventron, arrondissement de Remiremont, dans les Vosges	Dans sa fiche de sous-préfet, sa fortune est évaluée à 600 f. résidence et son domicile politique à Toul.	Célibataire	Il a été « curé et maire de Boucécourt, membre du district de Pont à Mousson, vicaire général de la Meurthe, maire de Nancy, commissaire du gouvernement prés de l'administration municipale de Nancy, conseiller de préfecture de la Meurthe, candidat au Corps Législatif »[1979].	Nommé à 47 ans par arrété du 1er consul du 24 floréal an VIII[1980] (14 mai 1800)[1981]. Il ne sera conseiller de préfecture de la Meurthe que durant 14 mois.	Le 18 juillet 1801 [29 messidor an IX] [1982] il est nommé sous-préfet à Toul (…) en remplacement du citoyen Carez, décédé[1983] ". Il exerce cette fonction jusqu'en avril 1814, date à laquelle il est remplacé[1984]. Il décède le 21.01.1828[1985]

[1977] On voit bien ici une différence d'informations entre les renseignements donnés par la cote 2M7 A.D.M.M. qui dit que Mallarmé part en 1806 ayant opté pour d'autres fonctions et les renseignements receuillis aux archives nationales (F/ 1 b I / 166 / 7) où nous avons trouvé une lettre du préfet de la Meurthe indiquant le décès de Mallarmé et demandant dans cette même lettre à ce que son remplaçant soit M. Lallemand. On va se fier aux archives nationales c'est à dire à la lettre du préfet au ministre de l'Intérieur.
A. N. F/ 1 b I / 166 / 7: Lettre en date du 6 février 1806 du préfet de la Meurthe au ministre de l'Intérieur pour l'informer de la mort de Mallarmé: le préfet s'exprime ainsi:
« J'ai l'honneur de vous informer de la perte que le Conseil de préfecture vient de faire de M. Mallarmé, l'un de ses membres. Il a succombé hier à une maladie d'environ deux mois, emportant les regrets de l'administration et des administrès ».

[1978] A.N., F/ 1 b I / 161 /8, dans sa fiche de sous-préfet de Toul (fonction qu'il a exercée après celle de conseiller de préfecture de la Meurthe). ROBERT (Adolphe), COUGNY (Gaston), *Dictionnaire des Parlementaires français,* p. 146. « représentant à la Chambre des Cent-Jours, (…) mort à Nancy le 21 janvier 1828, fils de Claude-Sylvestre Gehin et de Marie Blaise, entra dans les ordres et fut d'abord curé d'une paroisse de la Meurthe. Devenu sous la Révolution, maire de Romécourt (Meurthe), puis maire de Nancy, et successivement conseiller de préfecture de la Meurthe et sous-préfet de Toul (…), il fut, sans succés, candidat au Corps legislatif impérial et n'entra au parlement que le 10 mai 1815, élu à la Chambre des Cent-Jours par l'arrondissement de Toul (…). On perd sa trace après cette courte législature ».

[1979] A.N., F/ 1 b I / 161 /8, fiche de sous-préfet de Toul (fonction qu'il a donc exercée après celle de conseiller de préfecture de la Meurthe).

[1980]A.D.M.M. 2M8, Arrêté n° 9 ; A.N : F/ 1 b I / 161 / 8. Les archives nationales font état d'un incident sans grand intérêt portant sur une erreur de date dans l'arrêté de nomination du sieur Gehin : l'arrêté est, en effet, daté du 24 prairial or, le préfet Marquis (qui reçoit le document en question le 8 prairial) après avoir fait prêté serment à Gehin et l'avoir installé se rend compte de la méprise : il demande alors, le 12 prairial, au ministre de l'intérieur que la véritable date du 24 floréal soit inscrite. Ce qui sera fait.

[1981] « Nancy, le 8 prairial 8° année. Le préfet du département de la Meurthe au ministre de l'Intérieur ": " Citoyen Ministre, je reçois à l'instant (…) l'ampliation de l'arrêté du 1er consul (…) qui nomme le citoyen Gehin, membre du Conseil de préfecture de ce département. Je lui ai de suite notifié cet arrêté, et l'ai installé après avoir reçu de lui, conformément à l'arrêté des consuls du 17 ventôse dernier le serment prescrit par la loi du 21 nivôse précédent. Salut et respect. Marquis ». A.N.

[1982] Acte de nomination : A.D.M.M : 2M8 (Nominations des fonctionnaires an VIII), page 16.

[1983] C'est le préfet de la Meurthe, Marquis, qui l'a proposé pour cette place, une dizaine de jours auparavant, le 18 messidor an IX. Le préfet dit dans cette même lettre que « déjà ce citoyen [Gehin] avait été présenté l'an dernier par les membres de l'ancienne députation de la Meurthe et par moi. Ses titres de confiance du

GUILGOT[1986] **(Claude) Remplace Géhin, nommé sous-préfet de Toul.**	Né le 4 mars 1743, à Neufchâteau (commune: Medonville), dans les Vosges. Une fois conseiller de préfecture, il aura son domicile politique et sa résidence à Nancy.	2500 f de revenus en biens fonds. (une fiche de renseignements postérieure [il est alors déjà conseiller de préfecture de la Meurthe] donne une somme légèrement plus élevée: fortune évaluée en revenus à 3000 f)	Marié, 6 enfants,	Avant la Révolution: Propriétaire, Homme de loy (avocat en 1767), directeur et receveur général des domaines et bois à Nancy par continuation de 1772 jusqu'en 1791. Pendant la Révolution: Commissaire et receveur du bureau de bienfaisance depuis sa création à Nancy (depuis le 17 pluviôse an V) jusqu'au 29 messidor an IX, date à laquelle « il a été nommé membre du Conseil de préfecture de la Meurthe qui sont ses seules fonctions qu'il exerce »[1987].	Nommé conseiller de préfecture le jour même de la promotion de Gehin et pour le remplacer, à savoir le 29 Messidor an IX (= 18 juillet 1801)[1988]. Il a alors 59 ans. Installé le 11 thermidor an IX. Environ 17/ 18 ans en fonctions	Très agé, il démissionne en 1818 : il a alors 76 ans. Pensionnaire du Roi par ordonnance du 29 juillet 1818[1989].

Gouvernement sont toujours les mêmes, et il y a ajouté encore pour les services qu'il a continué à rendre à la chose publique dans l'exercice des fonctions qu'il remplit en ce moment ».
Remarque: Gehin sera choisi par préference à un candidat (Barthelemi) recommandé par son beau-frère " le général Vaubois sénateur ", demande de poste que le consul Lebrun lui-même a fait passer au ministre de l'Intérieur !

[1984] Remplacé car son loyalisme à la monarchie est contesté (voir docs des A.N reproduits ici : mes n° 72 à 82)

[1985] A.N. F/ 1 b I / 161 / 8.

[1986] A.N., F/ 1 b I / 161 / 23. Si les archives de l'Assemblée nationale ne comptent pas de Claude Guilgot, elles nous rappellent cependant l'existence d'un certain Pierre-Charles Guilgot, originaire des Vosges. En effet, ce personnage est né en 1803 à Epinal et mort dans cette même ville en 1867. Rentier, « ses opinions démocratiques le firent désigner comme candidat du parti républicain des Vosges à l'Assemblée législative ». Elu en 1850, « il siégea à gauche, vota avec avec la minorité contre les lois repressives proposées par le gouvernement, combattit la politique de l'Elysée, et protesta contre le coup d'Etat du 2 décembre 1851, qui mit fin à sa carrière politique ». Comme nombre des autres conseillers de préfecture dont nous avons déjà parlé, nous ne pouvons ici affirmer avec certitude la parenté de ces deux hommes mais elle semble tout de même fort probable. Si, cependant, elle était avérée (le second semblant plutôt être le fils ou un descendant de notre conseiller de préfecture), elle prouverait, cette fois, non que Claude Guilgot soit devenu conseiller de préfecture grâce à une parentèle haut placée, mais que, sans doute, sa famille était aisée et que, c'est dans ce type de milieu, que ces noubeaux juges étaient recrutés. Nous savons en effet, qu'un conseiller n'était pas extrêmement bien payé. Si donc le descendant vit de ses rentes, c'est que la fortune n'a pas dû se constituer uniquement grâce au Conseil de préfecture de la Meurthe ! ROBERT (Adolphe), COUGNY (Gaston), *Dictionnaire des Parlementaires français,* Tome 3, p. 279.

[1987] A.N., F/ 1 b I /161 / 23.

[1988] A.D.M.M, 2M8 (Nomination de fonctionnaires an VIII) et A.N : F/ 1 b I / 161 / 23.

[1989] A.N., F/ 1 b I / 161 / 23.

Sous-Section 2 : Le Conseil de préfecture de la Meurthe sous le Premier Empire :

NOM	*AGE D'ENTREE EN FONCTIONS*	*FORTUNE*	*SITUATION FAMILIALE*	*QUALIFICATIONS ET AUTRES POSTES AVANT CELUI-CI*	*DUREE D'EXERCICE DE LA FONCTION DE CONSEILLER DE PRÉFECTURE*	*ACTIVITE EXERCEE APRES AVOIR QUITTE LE POSTE DE CONSEILLER*
LALLEMAND[1990] succède à Mallarmé décédé	??			Actuel Maire de Nancy (et ce, apparemment depuis 1791); membre de la Légion d'honneur Lallemand était médecin avant la Révolution.	Nommé par décret impérial du 19 fevrier 1806, il refuse ce poste le 21 mars 1806[1991].	NON ACCEPTANT. Il est parfois écrit qu'il a démissionné le 21 mars 1806. En réalité, il désire simplement poursuivre sa carrière de maire.
Pinodier remplace du Lallemand[1992]	Né le 27 octobre 1744 à Nancy Résidence et domicile politique à Nancy	Fortune : 1500 F	Marié, 1 enfant	Propriétaire, Chef de bureau successivement de l'ancienne intendance de Lorraine puis de la prefecture de la Meuse et enfin de la Meurthe (40 années de services)	Nommé par décret du 21 mars 1806[1993]. Il a alors 61 ans. (Installé le 5 avril 1806) Il reste 14 ans 11 mois et 24 jours en fonctions ! (pour le calcul de sa retraite en 1821, l'interruption de ses fonctions pendant 3 mois ½ n'est pas prise en compte).	Suspendu de ses fonctions le 15 avril 1815 par le préfet Dumolart (pendant la période des Cent-Jours)[1994] Réintégré au début de la seconde Restauration, par arrêté du 31.07.1815[1995] Admis à la retraite au 1er avril 1821. Pensionné le 29 août 1821. (il a alors 76 ans passés)

[1990] A.N., F/ 1 b I / 166 / 7. On note l'existence d'un Bron Frédéric-Antoine Lallemand, né à Metz en 1774, pair des Cent-Jours et pair de France en 1832. Il faut noter que ce pair est d'origine modeste, puisque né d'un père marchand-épicier. Il fit carrière dans l'armée de Napoléon et, maintenu en fonctions par Louis XVIII, il n'hésita pas à tenter de soulever ses troupes en apprenant le retour de l'Aigle. Exilé aux Etats Unis (car condamné à mort en France pour avoir aidé l'empereur), il fonda une colonie de refugiés français et cherchait le moyen de libérer Napoléon. Il put revenir en France, à la faveur de la Révolution de 1830. Là encore, nous ne saurions établir formellement de parenté entre ces deux personnages. ROBERT (Adolphe), COUGNY (Gaston), *Dictionnaire des Parlementaires français,* Tome 3, p. 548.

[1991] A.D.M.M. 2M8

[1992] A.N., F/ 1 b I / 170/ 16. Aucun Pinodier ni Dinodier n'est signalé dans les archives parlementaires.

[1993] A.D.M.M. 2M8, page 35 (ce registre va jusqu'au 17.02.1809) : arrêté de remplacement d'un conseiller de préfecture (Lallemand) par Pinodier. Un décret impérial fait au palais des Tuileries le 21 mars 1806 nomme Pinodier conseiller de préfecture à la place de Lallemand « qui a opté pour d'autres fonctions ».A.D.M.M 2M7.

[1994] Mes docs 90 et 91 : voir " Cent Jours "

[1995] mon document 91

SECTION 2 : La Première Restauration (du 4-6 avril 1814 à mars 1815).

NOM	*AGE D'ENTREE EN FONCTIONS*	*FORTUNE*	*SITUATION FAMILIALE*	*QUALIFICATIONS ET AUTRES POSTES AVANT D'OBTENIR CELUI-CI*	*DUREE D'EXE RCICE DE LA FONCTION DE CONSEILLER DE PREFECTURE (DE LA MEURTHE)*	*ACTIVITE EXERCEE APRES AVOIR QUITTE LE POSTE DE CONSEILLER*
SUSLEAU DE MALROY[1996] **(Charles, Guillaume, Achille de) Remplace De Villiez (*Joseph François)* démissionnaire**	Né le 11 mars 1769, à Saulxures les beaux charmois dans la Haute Marne. Son domicile politique est à Nancy.	Sa fortune est évaluée en revenus à 2000F	Marié, 2 enfants. Parent d'émigrés.	« Gentilhomme » a été raturé. Avocat[1997]. Administrateur des hospices de la ville de Nancy, juge suppléant au tribunal de 1ère instance de la même ville. Chef de bureau à la préfecture de la Haute Marne et à celle de la Meurthe, chevalier de la Légion d'honneur[1998]	Nommé par Louis XVIII, le 3 octobre 1814 (puis le 29 novembre 1815 et installé le 6 décembre 1815). Il a 45 ans au moment de sa nomination.	Retraité en mars 1849.

SECTION 3 : Les Cent Jours (mars 1815 - 18 juin 1815).

NOM	*AGE D'ENTREE EN FONCTIONS*	*FORTUNE*	*SITUATION FAMILIALE*	*QUALIFICATIONS ET AUTRES POSTES AVANT D' OBTENIR CELUI-CI*	*DUREE D'EXERCICE DE LA FONCTION DE CONSEILLER DE PRÉFECTURE (DU DEPARTEMENT DE LA MEURTHE)*	*ACTIVITE EXERCEE APRES A VOIR QUITTE LE POSTE DE CONSEILLER*
Michon[1999] **Remplace Pinodier**	Domicile politique: Nancy	Fortune modeste	Marié	Chef de bureau à la préfecture, membre du collège électoral d'arrondissement ancien avocat, juge suppléant de la justice de paix du canton de l'est ;	Pas de trace d'acte de nomination mais un acte du 29 avril 1815 fait état de ce remplacement. Nommé vers 46	Cette nomination est apparemment vite annulée puisque Pinodier est réintégré dès la Seconde Restauration.

[1996] De Susleau= Personnage pour lequel il n'y a plus de recherches (de dossier personnel) à faire aux A.N: fait aux A.N / 2M7 A.D.M.M. et A.N. F/ 1 b I / 176 / 14 : dossier Villiez (Joseph, François), prédécesseur de de Susleau, à propos de la nomination de 1814. et F/ 1 b I / 173 / 21 = ces 2 Cotes des Archives Nationales qui a été entièrement étudiée et sur laquelle il n'y a donc pas à revenir.

[1997] La mention suivante a également été rayéé, à savoir : « ex-membre du collège électoral de Chaumont, Haute Marne ».

[1998] fiche de renseignements de 1839.

[1999] La recherche de ce patronyme dans les bibliographies des parlementaires nous indique qu'il faut se référer à un autre nom de famille : celui de Dumarais, lequel est, en réalité, celui d'une famille Michon Dumarais. Deux de ses représentants sont signalés parmi les anciens parlementaires. On ne voit cependant pas de corrélation avec le personnage évoqué dans cette étude. ROBERT (Adolphe), COUGNY (Gaston), *Dictionnaire des Parlementaires français,* Tome 2, p. 473

					ans[2000]	

Section 4 : La seconde Restauration (22 juin 1815 à 1830).

§1. Première période: de 1815 à 1816:

NOM	*AGE D'ENTREE EN FONCTIONS*	*FORTUNE*	*SITUATION FAMILIALE*	*QUALIFICATIONS ET AUTRES POSTES AVANT D'OBTENIR CELUI-CI*	*DUREE D'EXERCICE DE LA FONCTION DE CONSEILLER DE PRÉFECTURE (DU DEPARTEMENT DE LA MEURTHE)*	*ACTIVITE EXERCEE APRES AVOIR QUITTE LE POSTE DE CONSEILLER*
TEYNIER DU PRADELLET[2001] Remplace Susleau de Malroy	Né le 6 juillet 1767	600 f en 1820		Cadet gentilhomme en 1783, officier jusqu'en 1798, employé dans les administrations financières jusqu'en 1814, secrétaire attaché au commissaire extraordinaire du Roi dans la 4° division militaire, 1814, 26 juillet: Secrétaire général de la Meurthe	Nommé par ordonnance royale du 27 septembre 1815, à 48 ans.	Il obtiendra, conformément à ses vœux, le « commandement de la Compagnie départementale de la Meurthe » avant de devenir capitaine de la Légion de la Meurthe au dépôt[2002]. 1820, 6 septembre à juin 1823: il est secrétaire général des Vosges. Chevalier de l'ordre royal et militaire de St Louis et de l'ordre royal de la Légion d'honneur.
SUSLEAU DE MALROY[2003] Remplace Teynier du Pradellet	Né le 11 mars 1769	2500 francs en 1849			Une ordonnance royale du 29 novembre 1815 le renomme : installé le 6 décembre 1815. Il a alors 46 ans. Il reste en fonction jusqu'en 1848, date à laquelle il est renommé (pour la 3°	A compter du 8 juin 1832 et jusqu'en 1849, il cumule sa qualité de doyen du Conseil de préfecture avec la fonction de secrétaire général . Il n'est pensionné qu'en mars 1849 .

[2000] Age évalué à partir des renseignements fournis sur la liste de candidats pour remplacer Villiez, liste dans laquelle il figure

[2001] A.N. F/ 1 b I / 174 / 4 (cette référence concerne surtout l'installation de Teynier comme secrétaire général des Vosges. On y trouve également quelques documents concernant de Susleau, étonné d'être remplacé en 1815 par Teynier).
PradeLLet (Augustin, Charles, Louis) qui indique la nomination de 1814.
Teynier du Pradellet n'a jamais été député, pas plus qu'un membre de sa famille.

[2002] Doc. 111: A. N. ; F/ 1 b I / 174 / 4. Fiche de renseignements sur Teynier du Pradellet, alors secrétaire général de la Préfecture des Vosges. Dans la case consacrée à ses antécédants, il y est certes bien mentionné qu'il fut secrétaire général de la Meurthe mais non qu'il fut nommé conseiller de préfecture de ce même département : on peut dés lors supposer que cette nomination a été purement et simplement annnulée.

[2003] A.N., F/ 1 b I / 173 / 21. Concerne Susleau ainsi que la nomination de Colin comme conseiller de préfecture.

					fois[2004]) par le gouvernement provisoire.	

§2 : Deuxième période: du 5 septembre 1816 au 13 février 1820 :

L'Ordonnance du 6 novembre 1817 réduit le nombre de conseillers de préfecture de la Meurthe à trois. Celle du 1er août 1820 rétablit un quatrième conseiller.

HATTE DE CHEVILLY (Auguste, Marie)[2005] remplace le conseiller Guilgot, démissionnaire.	Né à Paris[2006], le 28 mai 1767 domicile politique et résidence à Nancy (au moins au moment de son installation comme conseiller de préfecture)	3000F[2007] (fortune évaluée en revenus)	Marié. 4 enfants	Militaire depuis 1784[2008] et jusqu'au moment de l'émigration. Emigré depuis 1791 jusqu'en 1808 et a travaillé plusieurs années au greffe du tribunal de première instance de Nancy jusqu'à l'époque de sa nomination à la place de conseiller de préfecture. Il est donc militaire pendant environ 7 ans, puis 17 ans d'émigration puis travail au greffe du tribunal pendant 10 ans et 5 ans comme conseiller de préfecture.	Nommé conseiller de préfecture de la Meurthe à 51 ans par ordonnance royale du 31 janvier 1818 Il s'installe le 7 fevrier 1818.	Hatte de Chevilly est ensuite nommé par ordonnance royale du 8 janvier 1823, secrétaire général de la Meurthe fonction qu'il assumera jusqu'en septembre 1830. Chevalier de la Légion d'honneur le 19 mai 1825.

[2004] F/ 1 b I / 173 / 21

[2005] ! ! ! ! ATTENTION il ne faut pas le confondre avec un homonyme : HATTE DE CHEVILLY (Auguste, Marie, Charles) F/ 1 b I / 162 / 3 (même référence puisque c'est par ordre alphabétique) mais : né le 1er sept 1800 1827, 26 déc. : sous-préfet de Marjevols (Lozère) ; remplacé en août 1830.
HATTE DE CHEVILLY (Auguste, Marie) secrétaire général: A.N : F/ 1 b I / 162 /3.
Les renseignements que nous possédons sur ce fonctionnaire proviennent de deux sources : une notice remplie par le préfet de la Meurthe (Séguier) quelques jours (le 13 février 1818) après l'installation de Hatte de Chevilly comme conseiller de préfecture (et bien entendu, à destination du ministre de l'Intérieur), et une autre notice de renseignements dressée alors que Hatte de Chevilly était secrétaire général (soit en 1823).

[2006] Il est né dans le 3° arrondissement

[2007] Fortune évaluée au moment de son entrée en fonction comme conseiller de préfecture.

[2008] A compter de 1786, il sert comme sous-lieutenant en Picardie, dans l'Infanterie.

§3 : Troisième période: 1820-1824: fin du règne de Louis XVIII. Ministère Villèle.

NOM	*AGE D'ENTREE EN FONCTIONS*	*FORTUNE*	*SITUATION FAMILIALE*	*QUALIFICATIONS ET AUTRES POSTES AVANT D'OBTENIR CELUI-CI*	*DUREE D'EXERCICE DE LA FONCTION DE CONSEILLER DE PRÉFECTURE (DU DEPARTEMENT DE LA MEURTHE)*	*ACTIVITE EXERCEE APRES AVOIR QUITTE LE POSTE DE CONSEILLER*
VILLERS [2009] (Henri, Alexandre, Charles) il remplace Anthoinet, décédé: Place supprimée par ordonnance royale du 6 novembre 1817 et rétablie par ordonnance du 1er août 1820	Né à Dunkerque le 4 juillet 1770, domicile politique : Nancy,	2200	2 enfants, marié,	Cadet au régiment d'Alsace en 1786, nommé sous-lieutenant dans le même régiment au mois de juin 1787. Emigré. Employé chez le payeur général du département de la Meurthe. Inspecteur dans l'agence de fourniture des bois de marine. Sous-chef au bureau d'administration de la préfecture de la Meurthe depuis le 1er janvier 1810.	Nommé le 23 décembre 1820. installé le 2 janvier 1821. Il est donc nommé conseiller à l'âge de 50 ans.	Ses fonctions prennent fin en 1841 par son décès. Il a alors..71 ans.
FEUGRAY [2010] (Nicolas-Louis Pépin du)	Né à Mortain le 8 juin 1786			Il suit des études de droit à Caen, « termine son instruction à Paris », et en 1814, est pris comme secrétaire particulier de Séguier, préfet du Calvados puis de la Somme. Il est ensuite conseiller de préfecture de la Somme puis de la Meurthe.		Le 5 avril 1821, il est nommé sous-préfet à Savenay, dans la Loire-Atlantique, puis en juin 1821 à Toulon. Nommé préfet des Landes le 2 avril 1830. Destitué par la Monarchie de Juillet, il revient à Caen. Il devint rédacteur de *l'Ami de la vérité*, journal légitimiste, supprimé en octobre 1835, après « avoir été trente fois traduit en justice ».
BEXON D'ORMECHVILLE (Alexandr	Né le 31 décembre 1780			1809, 30 janvier : sous- Préfet de Diekirch (forêts) ; jusqu'au 30 mai	Nommé le 27 juillet 1821, à 41 ans. (il n'est pas le	1827 : Nommé sous-préfet de l'arrondissement de Sarrebourg (Meurthe)

[2009] Orthographié " VILLERS " aux archives nationales (A.N. F/ 1 b I / 176 / 14) ; « DE VILLIEZ » aux A.D.M.M. et « Devillers » dans l'Almanach (1831, 1832 à 1841).

[2010] Du Feugray est mentionné aux A.D.M.M. (et encore…) comme conseiller de préfecture de la Meurthe mais non aux Archives Nationales où il est connu pour d'autres raisons. F/ 1 b I / 158 / 32 .

e, François, Frédéric, baron) [2011] **, remplace Pinodier, admis à la retraite**				1814.	candidat préféré du préfet mais le préfet n'a pas fait de liste il a juste transmis au ministre le choix de Pinodier.	révoqué le 20 septembre 1829. Il demande une sous-préfecture en novembre 1840.
GONDRE COURT [2012] **(Charles, Emmanuel, Marie, Comte de) Remplace Chevilly, nommé secrétaire général de la Meurthe**	Il est né le 6 juin 1778[2013] à Autigny-la-Tour dans les Vosges, arrondissement de Neufchâteau.	2000	marié, 4 enfants	Propriétaire, Comte et maire de Loumont, arrondissement de Commercy, dépendance de la Meuse.	Nommé par ordonnance royale du 29 janvier 1823 (il a alors 44 ans passés). Il s'installe le 6 fevrier 1823.	Il reste 6 ans en poste (jusqu'en 1830).

§ 4 : Quatrième période : règne de Charles X (1824-1830) et toujours avec un ministère ultra.

NOM	*AGE D'ENTRE E EN FONCTIONS*	*FORTUNE*	*SITUATION FAMILIALE*	*QUALIFICATIONS ET AUTRES POSTES AVANT D 'OBTENIR CELUI-CI*	*DUREE D'EXERCICE DE LA FONC TION DE CONSEILLER DE PRÉFECTURE (DU DEPARTEMENT DE LA MEURTHE)*	*ACTIVITE EXERCEE APRES AVOIR QUITTE LE POSTE DE CONSEILLER*
ARMONT [2014] (Gabriel d') remplace Bexon d'Ormechville, nommé sous-préfet de l'arrondissement de Sarrebourg.	Né le 17 juillet 1801, à Vienne arrondissement de Sainte Ménéhould. Résidence: Nancy domicile politique : la Flèche dans la Sarthe.	Fortune personnelle évaluée en revenu : 2000	Célibataire	Propriétaire. Secrétaire particulier d'un ancien préfet de la Gironde (le Comte de Breteuil) pendant plusieurs années ainsi que du préfet d'Ile et Vilaine (Vandeuvres)	Nommé à 28 ans par une ordonnance royale en date du 1er juillet 1827.	Il reste en poste 3 ans, soit jusqu'en 1830.

[2011] A.N. F/ 1 b I / 158 / 25 , DORMECHVILLE (Alexandre, François) : contient la correspondance de 1815-1816, et indique la nomination de 1821.
[2012] A.N. F/ 1 b I / 161 / 14.
[2013] La fiche de candidats du préfet (doc 120) dit qu'il est né en 1775 et a 44 ans mais comme cette fiche a été établie en 1823, s'il a bien 44 ans c'est qu'il n'est pas né en 1775 mais bien en 1778.
[2014] ARMONT (Gabriel d') : F/ 1 b I / 155 / 7.

§ 5. Janvier 1828: Villèle part; Intermède modéré de Martignac.

§ 6. 8 août 1829 : Un nouveau ministère en place : le ministère ultra du prince de Polignac.

En 1829, le ministre de l'Intérieur est un ultra : La Bourdonnaye, celui qui en 1815 réclamait « des supplices, des fers, des bourreaux ». Il démissionne le 18 novembre, en raison de sa mésentente avec Polignac. C'est Montbel (du 18 novembre 1829 au 19 mai 1830) puis Peyronnet qui deviennent ensuite ministres de l'Intérieur.

SECTION 5 : La Monarchie de Juillet (1830 – 1848).

§1 : 2 novembre 1830- 12 mars 1831 : Ministère Laffitte.

Sous-§1 : Le préfet Vallet de Merville (Stanislas Michel François).

NOM	*AGE D'ENTRE E EN FONCTIO NS*	*FORTUNE*	*SITUATIO N FAMILIA LE*	*QUALIFICATIONS ET AUTRES POSTES AVANT D'OBTENIR CELUI-CI*	*DUREE D'EXERCICE DE LA FONCTION DE CONSEILLER DE PRÉFECTURE*	*ACTIVITE EXERCEE APRES AVOIR QUITTE LE POSTE DE CONSEILLER*
TARDIEU (Joseph, Esprit) [2015] **remplace Armont**	Né le 15 août 1798 à Nancy. Domicile politique et résidence à Nancy.	Fortune évaluée en revenus : 5000	marié, 2 enfants. Il est le frère d'un ancien député du même nom.	Bachelier es lettres de l'académie de Paris en date du 11 mai 1818 militaire de l'académie de Paris en date du 11 mai 1818. Bachelier en droit de la même académie en date du 21 janvier 1821. Licencié en droit, en date du 10 avril 1821 et inscrit au tableau des avocats de la Cour royale de Nancy depuis le 7 novembre 1821 Avocat.	Nommé conseiller de préfecture de la Meurthe par ordonnance de Louis-Philippe du 11 septembre 1830 (en même temps que Payot de Beaumont). Il s'installe le 20. Il est alors âgé de 32 ans.	Il démissionne en 1832, soit 2 ans seulement après son entrée en fonction, il a alors 34 ans.
PAYOT DE BEAUMONT (Jean, Baptiste, Louis) [2016] **Remplace Gondrecourt**	Né le 30 mai 1773 à Nancy. Domicile politique et résidence : Nancy,	Fortune : 3000 à 4000	Marié, 2 fils,	Propriétaire, electeur[2017], licencié en droit, Chevalier de l'ordre royal de la Légion d'honneur et de celui de Saint Vladimir de Russie. Entré sur la fin de 1791 comme cadet volontaire au régiment d'infanterie de Bretagne n° 47 ; militaire jusqu'en	Nommé par ordonnance de Louis-Philippe du 11 septembre 1830 Entre en fonctions le 20. Au moment de sa nomination, il a 57 ans.	Démissionne en 1839 (15 mai), à 66 ans car il est malade.

[2015] A.N. F/ 1 b I / 174 / 1. (à ne pas confondre avec Gaston, Pierre, Sévère Tardieu né le 26 mai 1850 et conseiller de préfecture des Basses-Pyrénées dans les Landes). Si Joseph Esprit Tardieu ne figure pas nomément dans les registres des Parlementaires, il faut noter la présence d'un homonyme né dans la meme ville de Nancy. Si, une fois encore, la parenté semble s'imposer, il faudrait vérifier dans les registres d'état civil de la Meurthe. Nicolas, André, Esprit Tardieu, né et mort à Nancy (1790- 1843) a été avocat avant de devenir député de 1831 à 1834. Il siégea dans l'opposition modérée.

[2016] A.N. ; F/ 1 b I / 170 / 6.

[2017] A toutes fins utiles, il faut noter que la valeur du cens pour être électeur est de 200 F. depuis 1831.

				98. Employé à diverses fonctions municipales. Adjoint à la mairie de Nancy. Enfin maire pendant les années 1814 et 1815. Ensuite capitaine de la 2° compagnie de chasseurs de la garde nationale. Adjoint provisoire du maire provisoire de Nancy le 2 août 1830.		

Sous-§ 2 : Le préfet Arnault Lucien Emile[2018], (du 22 janvier 1831 à juin 1848).

NOM	*AGE D'ENTRE E EN FONCTIO NS*	*FORTUNE*	*SITUATIO N FAMILIA LE*	*QUALIFICATIONS ET AUTRES POSTES A VANT D'OBTENIR CELUI-CI*	*DUREE D'EXERCICE DE LA FONCTIO N DE CONSEILLE R DE PRÉFECTURE*	*ACTIVITE EXERCEE APRES AVOIR QUITTE LE POSTE DE CONSEILLER*
COLIN (François, Frédéric) [2019] **Remplace Tardieu, démission naire**	Né à St Nicolas (arrondis sement de Nancy) le 22 avril 1767. Domicile politique et résidence : Nancy.	Fortune évaluée en revenus : 3000F	Il est marié et a 4 enfants,	Maire, commissaire du Gouvernement, Président de district, sous-préfet provisoire de Nancy en 1814 et 1815[2020], chef de bureau à la Préfecture chevalier de la Légion d'honneur[2021]. 2 septembre 1830: secrétaire général de la Meurthe[2022].	Nommé à 65 ans par ordonnance royale de Louis Philippe du 19 juin 1832[2023]. Il s'installe le 25 juin.	Démissionne en 1840 (à 73 ans!)

[2018] Lucien Arnault : janvier-fevrier 1831 à juin 1848 : nommé le 22 janvier 1831 par Louis-Philippe, Roi des Français " sur le rapport de notre ministre secretaire d'Etat à l'Intérieur " (c.a.d Montalivet). Arnault est ex Préfet de Saone et Loire. Il s'installe le 1er fevrier 1831, il est Chevallier de la légion d'honneur et de l'ordre brésilien du Sud. Son domicile politique est à Paris, il est né à Versailles, ds la Seine et Oise, est marié sans enfant et a une fortune évaluée en revenus à 10000F. Il fut précédemment auditeur du Conseil d'Etat, sous-préfet de Lachatre, intendant à ?, chargé de plusieurs missions en autriche et en saxe ou il a fait partie du quartier général pendant deux campagnes. adjoint en 1814 au sénateur commissaire extraordinaire à Metz. Préfet de l'Ardeche, préfet de Saone et Loire.

[2019] A.N. : F/ 1 b I / 157 / 28.

[2020] A.N. ; F/ 1 b I / 157 / 28 (Colin)

« Nancy, le 1er avril 1815

Monsieur,

D'après le compte avantageux qui m'a été rendu de votre (rapport , capacité ? ?) et de votre dévouement à la chose publique, je ne puis qu'applaudir au choix qu'a fait M. de Merville et que vous avez justifié d'avance, par le zèle et la fermeté dont vous avez donné des preuves dans des circonstances difficiles. Je vous engage donc à continuer vos fonctions provisoires jusqu'à ce que S.M ait nommé définitivement un sous-préfet.

Je compte, Monsieur, sur votre zèle et votre dévouement à S.M.J, je tâcherai de vous rendre agréables les relations qui vont s'établir entre nous.

Recevez, je vous prie, l'assurance de ma considération très distinguée.

Le préfet du département de la Meurthe, auditeur au Conseil d'Etat. Signé Baron Dumolard (..)

A M. Colin, sous-préfet provisoire de l'arrondissement de Nancy ».

[2021] Document 165 : A.N. F/ 1 b I / 157 / 28 : Colin.

[2022] Document 168 : A.N. ; F/ 1 b I / 157 / 28, Colin.

Document émanant du cabinet du préfet de la Meurthe : " état des services de M. Colin (François, Frédéric) conseiller de préfecture " :

" Elu en 1792, maire de la commune de (…), district de Vézelize, il a occupé cette place jusqu'à la mise en activité de la constitution de l'an III.

Elu président de l'administration municipale du canton de Pulligny, il a quitté cette place pour occuper prés de la même administration, les fonctions de commissaire du Directoire exécutif, jusque la mise en activité de la constitution de l'an VIII.

Nommé en l'an VIII maire de Pulligny, il a céssé de remplir cette place, en transportant, en 1804, son domicile à Maizières, arrondissement de Toul.

Nommé en 1808, maire de cette commune, il a conservé cette fonction jusqu'en 1811, époque à laquelle il a été nommé secrétaire de la sous-préfecture de l'arrondissement de Nancy, place qu'il a occupé jusqu'à l'invasion de 1814.

§2 : 1836-1846 : période de paix et de conservatisme politique. Le parti de la résistance est au pouvoir.

LEPERE (Charles, Alexis)[2024] remplace Payot de Beaumont (qui est démissionnaire) jusqu'en 1841	Né à Nittiung à Sarrebourg dans la Meurthe le 31 Juillet 1792. Domicile politique : à Rigny la Salle, dans la Meuse.	116 000.	Marié, 3 enfants.	-Percepteur de la ville de Phalsbourg en 1813, -sept fois consécutives sous-préfet[2025] -Chevalier de la Légion d'honneur et de l'Aigle rouge de Russie.	Nommé par le Roi le 19 juin 1839. Il s'installe le 1er juillet 1839. Nommé à presque 47 ans.	Admis à faire valoir ses droits à la retraite en 1841, il a alors 49 ans et n'a exercé que 2 ans ses fonctions de conseiller.
MAMELLE (Joseph)[2026] Remplace Colin, démissionnaire	Né le 3 septembre 1796 à Nancy. domicile politique : Nancy,	1000 Fortune et sa source : " 6000 F de revenus provenant de patrimoine et d'immeubles situés à Nancy.	Célibataire au moment de sa nommination puis il se marie.	Juge de paix du canton de St Nicolas (Meurthe), Directeur adjoint d'une société d'assurance mutuelle (les assurances mutuelles de l'Est).	Nommé à 43 ans. par ordonnance du 19 fevrier 1840 (installé le 1er mars 1840) 1848, 19 août : renommé conseiller de préfecture par le gouvernement provisoire.– secrétaire général de la Meurthe.	Par décret impérial de 1857, Mamelle voit son traitement s'élever à 3000 Francs. Le 5 janvier 1867, il est admis à la retraite (et est conseiller de préfecture honoraire)

Pendant les invasions de 1814 et de 1815, il a rempli, à la demande du conseil municipal de Nancy, les fonctions de sous-préfet.
Nommé en 1817, chef de bureau d'administration à la Préfecture de la Meurthe, il a occupé cette place jusqu'après les journées de juillet.
Nommé en septembre 1830, secrétaire général de la Préfecture il en a rempli les fonctions jusqu'à sa suppression arrivée en mai 1832. Il exerce actuellement les fonctions de conseiller de préfecture, place à laquelle il a été nommé dans les derniers jours de juin 1832 ».

[2023] Les A.D.M.M. donnent la date de 1832 mais les archives nationales (docs 163 et 165)ont relevé la date de 1830 (semble être une erreur : au vu des autres documents (exple : 164): c'est bel et bien en 1832 qu'il est nommé. le listing des archives nationales (le répertoire du " personnel de l'A° préfectorale 1800-1880) cite Frédéric Colin mais entre crochets (pourquoi ? ?) avec la date du 1er mai 1832. Remplace Tardieu jusqu'en 1840.

[2024] A.N. ; F/ 1 b I / 166 / 27. Il ne faut pas le confondre avec un autre Charles Alexandre Le Père, né le 17 juillet 1784, conseiller de préfecture de l'Yonne ni avec Charles, Rosalie, Marie Le Père né le 22 janvier 1766, sous-préfet de Sarrebourg.

[2025] LE PERE fut successivement et sept fois consécutives, sous-préfet de Sarrebourg (Meurthe) (1814, 30 juillet (ou 16 mai ?), d'Epinal (Vosges) (1815, 10 juin remplacé en août 1815), de Commercy (Meuse) (1816, 30 avril (ou 5 mai ?)) de Trévoux (Ain) (1817, 19 novembre (ou décembre ?)), de Belfort (Haut-Rhin) (1820, 6 septembre), de Lapalisse (Allier) (1820, 30 septembre), de Loches (Indre et Loire) (1824, 22 septembre et révoqué le 16 septembre 1830). Il est finalement nommé conseiller de préfecture de la Meurthe le 19 juin 1839, fonctions qu'il n'exercera que durant deux ans, c'est à dire jusqu'en 1841. Que fait-il entre 1830 et 1839 ? S'il a été boudé par la monarchie de Juillet ? en ce cas pourquoi repris en 1839 ?
Les registres parlementaires font état d'un Edme-Charles-Philippe Lepère (1823-1885), né plus tard que notre conseiller et originaire, pour sa part, de l'Yonne. Si nous savons qu'il fut ministre, nous ne saurions établir de liens de parenté entre ces deux hommes, d'autant qu'ils ne sont pas issus de la même province natale.

[2026] A.N. F/ 1 b I / 167 / 4 ; F / 1 a * / 748 ; Almanach de 1848-1850 à 1854.

POIREL (Jacques, Pierre)[2027] remplace Lepère, admis à faire valoir ses droits à la retraite ou Villers, jusqu'en 1857.	Né le 7 septembre 1789 à Rosières aux Salines	58000 F	Marié, 2 enfants	Elève à l'école militaire, en dernier lieu capitaine. Ancien Avoué à la Cour royale de Nancy. Membre du Conseil municipal et du conseil d'arrondissement de Nancy. Lieutenant colonel de la garde nationale de ladite ville. Chevalier de la Légion d'honneur.	Nommé par ordonnance royale du 20 mai 1841 (il a 51 ans passés). Entré en fonctions le 5 juin 1841. Suspendu le 8 mars 1848 par les commissaires du gouvernement provisoire et remplacé provisoirement par Dumas[2028]. Puis Poirel reprend ses fonctions le 19 février 1849 (3j)	Retraité en septembre 1857.
BLAISE (Joachim, Louis)[2029] remplace Villez, décédé Almanach de 1842 à 1847 remplace Lepère ou Villers.	Né le 21 décembre 1781 à Nancy, domicile politique : Nancy.	33000F	Marié, 3 enfants	Notaire, Propriétaire, Membre du Conseil municipal Adjoint du maire de Nancy	Il a 59 ans au moment où l'ordonnance royale du 4 août 1841 le nomme. Il s'installe le 12 août 1841 1848, 19 août : renommé conseiller de préfecture de la Meurthe par le gouvernement provisoire.	Ses fonctions prennent fin par son décés (en 1850 ?)

[2027] A.N. ; F/ 1 b I / 170 / 18.
[2028] A.D.M.M 2M7.
[2029] BLAISE (Joachim, Louis) (la liste des conseillers de préfecture de la Meurthe faite par les archives nationales elles-mêmes le met entre crochets). A.N. F/ 1 b I / 156 / 25 ; Almanach de 1841 à 1847.

SECTION 6: La Seconde République (1848-1851).

§ 1. Léoutre et le Vicomte de Ludre, commissaires du gouvernement provisoire, avant juin 1848.

DUMAS[2030]					NOMME PROVISOIREMENT LE 8 MARS 1848 PAR LES COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT PROVISOIRE POUR REMPLACER POIREL[2031], LEQUEL REPREND SES FONCTIONS LE 19 FEVRIER 1849.	DUMAS RESTE JUSQU'EN FEVRIER 1849, SOIT 11 MOIS AU CONSEIL DE PREFECTURE DE LA MEURTHE. IL QUITTE SES FONCTIONS DU FAIT DE LA REINTEGRATION DE POIREL.

§ 2. Lorentz, commissaire de la République (puis préfet) nommé le 2 juin 1848 ;

Pendant cette période, deux « nominations » interviennent : ce sont celles de Susleau de Malroy (79 ans !) et de Blaise (58 ans) qui sont reconduits dans leurs fonctions par acte du 19 août 1848.

[2030] Les archives de l'Assemblée nationale se souviennent de nombreux Dumas mais en l'absence d'informations plus complètes sur celui nommé au Conseil de préfecture de la Meurthe, nous ne pouvons effectuer aucun recoupement avec l'un de ces parlementaires.
[2031] A.D.M.M 2M7.

§3 : Le préfet Brun est nommé le 31 décembre 1848 (il s'installe le 5 janvier 1849) :

NOM	*AGE D'ENTREE EN FONCTIONS*	*FORTUNE*	*SITUATION FAMILIALE*	*QUALIFICATIONS ET AUTRES POSTES AVANT D'OBTENIR CELUI-CI*	*DUREE D'EXERCICE DE LA FONCTION DE CONSEILLER DE PRÉFECTURE (DU DEPARTEMENT DE LA MEURTHE)*	*ACTIVITE EXERCEE APRES AVOIR QUITTE LE POSTE DE CONSEILLER*
METZ[2032] **(Hyacinthe, François Joseph, baron de) Remplace Susleau, parti en retraite**	Né le 7 janvier 1824 à Nancy,	4000 F de fortune. ...	célibataire	Avocat	Nommé à 24 ans (presque 25), le 16 février 1849, par le président de la Republique sur la proposition du ministre de l'Intérieur, le conseil des ministres entendu. Ici non plus rien sur d'éventuels candidats proposés par le préfet.	Il quitte Nancy en 1854 et il sera ensuite trois fois sous-préfet puis secrétaire général et enfin Préfet de la Meuse pendant environ huit mois en 1870. Retraite en février 1873. Décède le 17 novembre 1889

[2032] A.N. F/ 1 b I / 167 / 21. Deux parlementaires de ce nom sont signalés dans le Dictionnaire des Parlementaires. Aucun n'est baron mais l'un des deux est bel et bien originaire de Nancy. Il ne porte cependant pas le meme prénom : ce n'est donc pas celui que nous évoquons mais peut-être un parent ? François Alexandre Emmanuel de Metz, né à Nancy en 1780 (et mort dans cette même ville en 1840) est président de la cour royale de Nancy puis député de 1827 à 1831.
Quant à l'autre homnyme (François Ignace Felix Joseph METZ), il est conseiller de prefecture à Colmar en 1811. ROBERT (Adolphe), COUGNY (Gaston), *Dictionnaire des Parlementaires français,* Tome 4, p. 358

§4 : Alphonse de Sivry, nouveau préfet de la Meurthe, nommé le 11 mai 1850 (installé le 2 juin, il reste en poste jusqu'au 20 juin 1854).

NOM	*AGE D'ENTREE EN FONCTIONS*	*FORTUNE*	*SITUATION FAMILIALE*	*QUALIFICATIONS ET AUTRES POSTES AVANT D'OBTENIR CELUI-CI*	*DUREE D'EXERCICE DE LA FONCTION DE CONSEILLER DE PRÉFECTURE (DU DEPARTEMENT DE LA MEURTHE)*	*ACTIVITE EXERCEE APRES AVOIR QUITTE LE POSTE DE CONSEILLER*
BOIDIN [2033] (Eugène, Christophe) remplace Blaise décédé.	Né le 9 décembre 1816 à Paris.	Sa fortune est évaluée à 8000F [2034]		3 novembre 1840 : **Avocat** à la Cour de Nancy. De 1840 à 1848 : chef de bataillon de la garde nationale. Délégué du comité d'instruction primaire. Nommé Chevalier de la Légion d'honneur, le 14 août 1865.	Nommé à 33 ans conseiller de préfecture le 9 octobre 1850. Il s'installe le 14. Il est ensuite nommé vice-président du Conseil de préfecture de 1867 (le 6 janvier 1867) à 1879[2035]. Il devient conseiller de préfecture de Meurthe et Moselle à compter du 7 septembre 1871.	Boidin a exercé les fonctions de conseiller de préfecture jusqu'au 19 septembre 1906 (soit jusqu'à « l'aube » de ses 90 ans)[2036]. Il fait alors valoir ses droits à la retraite.

[2033] A.N., F/ 1 b I / 156 / 29. Almanach de 1871-72.
[2034] Evaluation à son entrée au Conseil de préfecture en 1850. Vers 1872, sa fortune est évaluée à 20 à 25 000 F : il se serait donc enrichi au fil des années.
[2035] En 1872, il est nommé vice-président du Conseil de préfecture du département de Meurthe et Moselle par A. Thiers et Casimir Perier.
De 1873 à 1878, il est réconduit dans cette fonction par actes du : 18 janvier 1873, du 10 fevrier 1874, du 6 janv 1875, du 6 jan 1876, du 16 JAN 1877 et du 6 mars 1878.
[2036] Comment concilier cela avec les documents des Archives Nationales, dans lesquels il est noté qu'il est mis en disponibilité le 12 avril 1879. Retraité le 30 août 1879 ?

SECTION 7: Le Second Empire (1852-1870).

Le décret du 28 mars 1852 réduit le Conseil de préfecture de la Meurthe à trois membres.

Sous-§ 1 : Alphonse de Sivry reste en place jusqu'au 20 juin 1854.

Sous-§ 2 : Albert Lenglé, nommé le 21 juin 1854.

NOM	*AGE D'ENTRE E EN FONCTIO NS*	*FORTUNE*	*SITUATIO N FAMILIAL E*	*QUALIFICATIONS ET AUTRES POSTES AVANT D'OBTENIR CELUI-CI*	*DUREE D'EXERCICE DE LA FONCTION DE CONSEILLER DE PRÉFECTURE*	*ACTIVITE EXERCEE APRES AVOIR QUITTE LE POSTE DE CONSEILLER*
MENAGER (Pierre)[2037] **remplace Metz**	Né le 19 octobre 1810 à Cavaillon dans le Vaucluse.	Fortune de 1500F	Marié, une fille,	Conseiller de préfecture de la Drôme ; Sous-chef de division à la préfecture de la Drome secrétaire général dans le même département (19 août 1848)[2038].	Nommé à 43 ans par un décret en date du 22 juin 1854[2039]. Il s'installe le 26 juillet 1854.	1854, 31 octobre : conseiller de préfecture – secrétaire général du Doubs ; remplacé comme secrétaire général le 1er mai 1858. Il a fait l'intérim de 2 sous-préfectures: Toul, Sarrebourg, c'est pourquoi on lui en confiera une. Il meurt en fonction le 17 mars 1876.
PASSELAC[2040] **(Jean Jacques Auguste Amédée) remplace Ménager**	Né le 20 novembre 1828[2041].			Il était employé au ministère de l'Intérieur	Nommé par un décret du 23 novembre 1855 (les A.N. disent 1er mai 1855), à 27 ans.	Il est ensuite encore deux fois conseiller de préfecture[2042] puis il devient sous-préfet (trois fois également)[2043]. Démissionnaire le 11 septembre.

[2037] A.N. F/ 1 b I / 167 / 17. Le Dictionnaire des Parlementaires cite l'existence d'un certain Antoine (..) Baron Ménager, mais il ne semble pas exister de lien de parenté entre ces deux personnes. (ROBERT (Adolphe), COUGNY (Gaston), *Dictionnaire des Parlementaires français,*Tome 4, p. 336).
[2038] Date de nomination fournie par F / 1 a * / 748 (le dossier indique le 9 août 1848)
[2039] Les A.N parlent du 19 juin 1854.
[2040] A.N., F/ 1 b I / 170 / 4.
[2041] Voir aussi F/ 1 b I / 276 / 1 qui date la naissance du 20.11.1826.
[2042] 1855, octobre : conseiller de préfecture de la Moselle
1856, 1er mai : conseiller de préfecture de l'Hérault
1858, 1er mai : conseiller de préfecture de la Loire Inférieure
[2043] 1860, 1er mai : sous-préfet de Forcalquier (Basses Alpes) (me : pas plutôt Forcarlier ?)
1861, 23.10 : sous-préfet de Sémur (Côte d'Or)
1861, 17.11 : sous-préfet de Gray (Haute-Saône).

COSTE[2044] **(Augustin, Henry) remplace Passelac**	Né le 27 avril 1826 à Chaumont dans la Haute-Marne le Résidence réelle : Nancy	10 000 F à 40 000 francs en 1879 de rentes, fortune patrimoniale, biens situés dans les Vosges et la Moselle	Catholique. Veuf Une fille de 2 ans (en 1862). (puis se remarie et 3 enfants)	Avocat, juge suppléant au Tribunal civil de Nancy	Nommé[2045] le 21 février 1856 (les A.N. disent nommé le 18 janvier 1856), installé le 25. Il n'a pas encore 30 ans. Il est nommé suite au rétablissemt du 4° conseiller de préfecture par décret impérial du 25 déc 1855 (modifie un décret du 28 mars 1852)	Mis en disponibilité ; remplacé le 7 juillet 1879.
CARETTE (Louis)[2046]**, remplace Poirel admis à faire valoir ses droits à la retraite**	Né à Chaumont le 19 février 1830	20 à 25 000 F de rentes	Catholique. Marié, 2 enfants	Attaché au ministère de l'Intérieur en 1851 [pendant 5 ans].	Nommé par décret du 13 août 1857[2047]. Il a 27 ans. Pas décoré.	Mis en disponibilité le 12.1.1880

Sous-§ 3 : St Paul, directeur général du personnel au ministère de l'Intérieur, nommé par Napoléon III le 5 octobre 1861.

[2044] A.N., F/ 1 b I / 157 / 33. Un dénommé François Nicolas Augustin Costé (donc portant un prénom identique à notre conseiller), né à Metz en 1789 (le nôtre est né pas très loin de là, en Haute-Marne), a occupé de nombreuses fonctions dont celle de conseiller puis de président à la cour royale de Nancy. Il est député de 1842 à 1848, année de sa mort. Si la parenté n'est, en l'état de nos informations, pas évidente, elle reste cependant fort probable ! ROBERT (Adolphe), COUGNY (Gaston), *Dictionnaire des Parlementaires français,* Tome 2, p. 195.

[2045] Une lettre du 24 janvier 1856, émanant du cabinet du ministre de l'Intérieur au préfet de la Meurthe :
« Le décret du 28 mars 1852 qui fixe le nombre de Conseillers de Préfecture dans les départements, vient d'être modifié en ce qui concerne celui de la Meurthe par décret Impérial du 25 décembre dernier. Un quatrième conseiller de préfecture y a été rétabli, et par autre décret, rendu sur ma proposition, Sa Majesté a nommé à ses fonctions M. Costé, avocat à Nancy, en remplacement de M. Passelac qui y avait été précédemment appelé »

- ⇨ Il semble que le préfet n'avait pas été informé qu'on allait pourvoir un poste de conseiller de préfecture dans son département et que, donc, contrairement à ce qui se passe d'habitude, il n'a pas pu faire un choix parmi des candidats.
- ⇨ Costé est nommé car un 4° conseiller de préfecture est rétabli (alors pourquoi dit-on en remplacement de Passelac ?)
- ⇨ Un décret du 28 mars 1852 dit que le Conseil de préfecture de la Meurthe (n'aura plus que 3 conseillers de préfecture ? ?)
- ⇨ Un décret du 25 décembre 1855 modifie le décret du 28 mars 1852 et rétablit, concernant la Meurthe, un 4° conseiller de préfecture.

[2046] A.N. F/ 1 b I / 157 / 7 ; Voir aussi F/ 1 b I / 263 / 1, A° centrale.

[2047] A.D.M.M. 2M7. Les A.N. disent 16 août 1857.

Sous-§ 4 : 1865 : Nomination à Nancy de Chamblain.

La loi du 21 juin 1865 rétablit quatre conseillers de préfecture pour le département de la Meurthe.

Sous-§ 5 : 1865 : Podevin, préfet de la Meurthe jusqu'en 1870.

NOM	*AGE D'ENTREE EN FONCTIONS*	*FORTUNE*	*SITUATION FAMILIALE*	*QUALIFICATIONS ET AUTRES POSTES AVANT D'OBTENIR CELUI-CI*	*DUREE D'EXERCICE DE LA FONCTION DE CONSEILLER DE PRÉFECTURE*	*ACTIVITE EXERCEE APRES AVOIR QUITTE LE POSTE DE CONSEILLER*
LAMORTE FELINES (Josephe, Antoine, Etienne, Emile de)[2048] remplace Mamelle admis à la retraite	Né à Die (Drôme) le 27 (ou 28) août 1830.	Fortune en revenus : 3000 à 4000[2049] F	Catholique. Marié, 1 enfant	« Positions antérieures à l'entrée dans l'administration : néant. Fonctions administratives successivement remplies » : Deux fois conseiller de préfecture[2050] et trois fois sous-préfet [2051]	Nommé conseiller de préfecture de la Meurthe le 5 janvier 1867[2052], (il a 36 ans) installé le 5 février 1867.	Il meurt le 7 (ou 10) février 1869.
DOE (Claude, Ferdinand)[2053] remplace Lamorte[2054] Felines, décédé.	Né le 27 juin 1831 à Troyes dans l'Aube. Réside à Nancy.	Fortune patrimoniale estimée à 300 000 F et donnant une rente de 12 à 15000 francs.	Marié (épouse catholique), 4 enfants en 1871, catholique	Attaché au ministère de l'Intérieur de 1854 à 1858[2055]. Puis conseiller de préfecture des Côtes du Nord (1er mai 1858) et du Loiret (31 juillet 1864)[2056].	Nommé à Nancy le 20 février 1869, à 37 ans.	1876, 24 mai : conseiller de préfecture de l'Aube ; Démissionnaire le 28 août 1879.

Sous-§ 6 : Les deux autres préfets de la Meurthe : Vautrin et le Comte Renard : 1870. Aucune nomination ne s'avère alors nécessaire.

[2048] A.N. F/ 1 b I / 158 / 10.
La consultation des archives des députés français relate l'existence d'un Jean-Pierre-Henri Lamorte, né à Die en 1823. Si ces deux personnes sont parentes, ils le seraient sûrement de façon collatérale et, étant donné le nom composé du premier (et non du deuxième), on peut supposer qu'il s'agisse de cousins. Mais, là encore, cela ne peut être tenu pour acquis. Il faut cependant noter que le sénateur (de 1876-1884) dont parle le Dictionnaire des Parlementaires, (il est tout d'abord avocat puis sous-préfet), est né que sept ans avant notre conseiller. Si, donc, la parenté a eu une influence dans le choix et la nomination de notre conseiller de préfecture, ce n'est pas, par l'intermédiaire de ce représentant mais certainement bien plus par la réputation familiale elle-même ! Là encore, nous n'en sommes qu'au stade des suppositions.
ROBERT (Adolphe), COUGNY (Gaston), *Dictionnaire des Parlementaires français,* Tome 3, p. 569.
[2049] 2M7 bis 52 à 55
[2050] à Privas dans l'Ardêche, le 22 juin 1854, puis à Montpellier le 12.11.1855.
[2051] à Napoléon-Ville (Pontivy) (Morbihan) le 11.6.1860, à Villefranche (Haute-Garonne) le 12 mars 1864, et à Saint Priest (Haute Vienne) le 11 septembre 1864. Redevenir conseiller de préfecture après avoir été sous-préfet, n'est-ce pas une sorte de rétrogradation ?
[2052] Ici encore différence de date dans le *répertoire général des A.N.* qui selon moi, doit se tromper : il dit : 31 décembre 1866.
[2053] A.N., F/ 1 b I / 158 / 24. Voir aussi A.N., F/ 1 b I / 264 /4 (1853-1857)
[2054] Une autre orthographe se rencontre parfois : Delamorte Felines.
[2055] Les Archives nationales disent de 1853-1857.
[2056] Les A.N parlent, pour leur part, du 2 août 1864.

SECTION 8: La troisième République (1870 –1940).

§ unique. Le dernier préfet de la Meurthe : Jeanson (9 septembre 1870 – 7 avril 1871)

Aucune nomination n'intervient plus avant 1876.

ANNEXE 4 : NICOLAS GEHIN

1. Lettre du 30 mai 1814, « Exposé succinct de la conduite de M. Gehin, ex sous-préfet de Toul, département de la Meurthe »[2057].

« Le 24 floréal an VIII, je fus nommé membre du Conseil de préfecture de la Meurthe, et le 29 messidor an IX (18 juillet 1801), je remplaçais M. Carez sous-préfet de Toul, décédé.
A cette époque, les orages de la Révolution étaient un peu apaisés, mais les ravages qu'ils avaient causés étaient loin d'être réparés. Les essais tentés infructueusement d'établir un gouvernement démocratique ou républicain, sous diverses formes, avaient produit une espèce de chaos, et celui consulaire, qui commençait donnait des espérances que l'évènement n'a pas justifiés. Aux assemblées départementales et communales succédèrent des préfectures et sous-préfectures, et après un court espace de temps le gouvernement redevint monarchique !
Dans ce nouvel ordre des choses, il fallait dissiper les troubles et le désordre qui régnaient en France, ramener le peuple à la soumission aux lois dont l'Empire avait été détruit, possédant une longue et funeste anarchie à l'obéissance et au respect dûs aux autorités fors avilies, à des sentiments religieux presque éteints depuis la suppression du culte, rapprocher les opinions politiques fortement divisées chez ces chefs et adhérer des différents partis, et faire (…) et partout aux dissensions, à la discorde, la paix, la tranquillité, la réunion des volontés et des affections.
Pour atteindre un (bien/but ?) aussi important et remplir les ? du nouveau gouvernement, pour exercer des fonctions administratives acceptées, non par ambition ou capacité, mais par amour et dévouement pour son pays, il fallait avoir de rares talents, une profonde connaissance des hommes et des choses, une intuition forte et bien prononcée de faire le bien pour le bien même, l'amour de la justice, une fermeté inflexible tempérée par une douce modération et une popularité prudente, une activité infatigable, et une grande sagesse dans le choix des moyens d'exécution.
Heureusement, M. Marquis, nommé premier préfet de la Meurthe, possédait à un degré éminent toutes les qualités nécessaires pour remplir une tache aussi importante.
L'impulsion qu'il a donnée à l'action administrative, a presque suffi, en sorte que les autorités inférieures n'ont guère eu qu'à seconder ses vues en exécution des ordres et en suivant ses conseils. Jamais l'autorité paternelle n'a été plus efficace et plus révérée dans une simple famille. Son département a été justement proclamé le meilleur de l'Empire[1]. Le mérite d'un magistrat doit s'apprécier par les succès qu'il a obtenus, en se servant de moyens sagement adoptés et employés avec discernement, discrétion et constance ; sous ce point de vue, j'ai la vanité de penser que j'ai justifié la confiance qu'on m'a montrée en m'appelant aux fonctions que j'ai exercées pendant 13 ans.
L'arrondissement de Toul est un de ceux où l'ordre fut rétabli en peu de temps, et sans effort violent, où il s'est maintenu avec plus de régularité, où le dévouement pour le bien public, l'amour de la paix et du travail, l'exactitude à payer les contributions, l'empressement à supporter et acquitter les charges de (…), en un mot le retour aux bonnes mœurs aux vrais principes de l'ordre social, se sont manifesté avec promptitude longtemps, sans interruption et un courage et une résignation qu'on peut admirer[1].
Sous l'affreux et cruel despotisme des tyrans populaires on avait aboli le culte afin de mieux asservir le peuple et cela au nom de la liberté qu'on détruisait, il fut rétabli, mais les églises étaient tombées en ruine et dépouillées, les maisons presbytérales et d'instruction, ou vendues, ou dégradées, des instituteurs rares et sans talent, ni mœurs, les fabriques abolies et sans

[2057] A. N. ; F/ 1 b I / 161/ 8.

moyens pour subvenir à de si grandes de si pressants besoins, et ce qui était le plus affligeant, les pasteurs étaient divisés d'opinion et entretenaient avec une opiniâtreté bien dangereuse pour la religion, une divergence scandaleuse, sous le prétexte d'un serment prêté ou refusé à la constitution. Bientôt on a satisfait à tous les besoins, tout a été réorganisé, les divers établissements et édifices publics ont été construits reconstruits réparés en plus grand nombre et avec plus de célérité que dans aucun autre arrondissement.
Pendant les dernières et trop malheureuses années du règne de Napoléon, il fallait des hommes de l'argent, des chevaux et toute espèce de denrées en une quantité énorme. Les hommes ont été levés, l'argent versé, les chevaux délivrés et les denrées fournies presque sans murmures, parce qu'ayant eu le bonheur de mériter, j'ose le dire, et d'obtenir l'estime et la confiance des administrés, ils ont été bien persuadés que la nécessité et la force seule me faisaient agir que je n'opérais qu'avec regret et répugnance, en évitant ou modérant les rigueurs d'exécution en partageant leurs peines et en adoucissant le tout par des procédés compatibles avec des devoirs que je n'accomplissais qu'avec une sorte d'horreur feinte dans toutes mes actions, confiées au personnel (…) discrète mais que tous ceux qui connaissaient mes principes devinaient aisément.
A l'entrée des armées des puissances alliées dans le département et l'arrondissement, je reçus comme tous les autres fonctionnaires l'ordre de me retirer dans l'intérieur et d'emporter les archives de la sous-préfecture. J'obéis, l'honneur, le devoir, la fidélité au serment d'obéissance et de soumission me le prescrivaient et je quittai Toul, le 14 janvier et n'y suit rentré que le 1er mai. Je fus de suite remplacé par M. Didier, secrétaire à la sous-préfecture dont le mérite justifiait un choix qu'il n'accepta que par la force d'après les menaces faites de punir son refus par exil au delà du Rhin et en Sibérie.
On a profité de mon absence pour me calomnier d'une manière atroce et me perdre, afin sans doute de faire vaquer ma place et l'occuper. On m'a accusé d'organiser des partisans, de me transporter dans différentes communes du département de l'arrondissement, surtout de m'être rendu à Maréville, près Nancy, où étaient assurait-on des Généraux, d'autres militaires et fonctionnaires, afin de nous concerter pour former des partisans, il a été facile de détruire cette absurde calomnie ; j'ai indiqué les lieux lointains où j'avais séjourné, et démontré la continuité de ma résidence dans ces mêmes lieux. Il y a eu tant de maladresse dans cette accusation qu'on m'a supposé avoir eu à Maréville des entretiens avec des personnes éloignées de plus de 100 lieues.
A Corniéville, prés de Commercy, j'ai arraché à la mort quatre militaires des troupes alliées et une femme qu'on avait arrêtée et qu'on voulait fusiller ; cet acte bien notoire d'humanité devait détruire tout soupçon élevé contre moi de former des partisans ou de les favoriser.
On a dit aussi que j'étais prêtre marié et immoral, ma vie publique et privée était trop connue pour que cette imputation perfide se soutienne longtemps, il me fallait qu'invoquer le témoignage de tous les habitants du département et surtout ceux de l'arrondissement.
On n'a sans doute pas osé m'accuser de jacobinisme, tout le monde savait que les jacobins-anarchistes et leurs adhérents m'avaient placé à la tête des nombreuses listes de proscription dressées par eux, que j'avais été arrêté par leur ordre et qu'ils m'avaient retenu pendant 15 mois dans différentes prisons et maisons d'arrêts ; qu'ils avaient juré ma mort à laquelle je ne suis échappé que par une espèce de miracle.
Ces imputations aussi absurdes et gratuites qu'odieuses n'ont été dirigées contre moi, que pour m'ôter ma place et m'enlever ma réputation en la flétrissant. Je suis sur le point de perdre la première puisque le 29 du courant j'ai été remplacé par M. de St Ouent, ci-devant sous-préfet de Mirecourt, département des Vosges, qui n'a accepté que provisoirement et avec une forte répugnance disant que s'il est digne d'occuper encore cette magistrature on doit le maintenir à Mirecourt, sans lui faire partager l'injustice et l'odieux de prendre la place d'un collègue sans reproches. Il ne me reste donc plus que la réputation et l'honneur, déjà vengés

par l'aveu qu'on fait de ma bonne administration, de ma probité et de mon désintéressement. Je les défendrai de toutes mes forces, ils me sont plus chers que la vie.
Je suis sans fortune, j'ai vécu avec une économie convenable au poste que j'occupais je suis en avance de 11405,15 francs d'après les comptes rendus de frais de bureaux arrêtés provisoirement par le conseil d'arrondissement et définitivement par celui général du département jusqu'au 1er janvier 1813. Je réclamerai cette somme. Le département de la Meurthe est le seul où les sous-préfets n'ont reçu ni indemnités ni gratifications.
Agé de 61 ans, si la vieillesse et les infirmités qui l'accompagnent eussent été un motif suffisant pour m'éloigner de mes fonctions, la justice aurait commandé de conserver M. Didier mon remplaçant immédiat employé depuis 15 ans dans l'administration d'une manière très utile et très satisfaisante qui supporte seul depuis quatre mois, les embarras pénibles et dangereux que l'arrivée et le retour des armées alliées ont causés. Alors je regretterais moins ma place qui serais occupée par un homme dont le mérite est connu et qui a acquit l'estime et la confiance des administrés, pour lesquels je conserverai toujours une tendre affection et un sincère dévouement.
J'ai adressé au Sénat mon adhésion à ses actes des premiers jours d'avril. Je partage avec toute la France la joie pure, la vive satisfaction de voir S. M. Louis XVIII assis sur le trône de ses pères, où les vœux des français l'appelaient depuis longtemps. Je me réjouissais d'administrer encore dans des temps de tranquillité, de prospérité et d'une félicité qu'il assure à la patrie après avoir supporté avec patience et courage ma part des maux qui l'ont accablée. C'est pourquoi je réclame ma conservation dans mon poste et je voudrais la tenir des bontés de sa Majesté et de la bienveillance de son Excellence le ministre secrétaire d'Etat de l'Intérieur ».

2. Lettre du 3 mai 1814, enregistrée le 8 juin, et par laquelle « Mme de Clermont Tonnerre prie Son Ex. avec beaucoup d'instance de conserver à l'arrondissement de Toul, M. Gehin, son sous-préfet »[2058]

« Monseigneur,
Permettez à une ancienne connaissance de la rappeler au souvenir de votre Excellence, au moment où appelé à une des premières dignités de l'Etat, vous allez consacrer vos travaux à en assurer la prospérité et le bonheur des français ; Je vous prie d'en agréer mes félicitations bien sincères.
Lorsque j'habitais Champlan, prés Villebou, chez ma tante Mme de Bonneville avec mon frère De Grandesse, j'ai eu le plaisir de vous voir chez le respectable abbé de Bouville, votre ami. En vous parlant de cette époque et de ces circonstances, Votre Excellence se souviendra surement de Mlle de Montusson, devenue la marquise de Clermont-Tonnerre. Depuis ces temps, les choses ont bien changé. Nous en avons passé de bien malheureux ; mais aujourd'hui nous commençons enfin à respirer et à concevoir l'espérance que la France sera heureuse et tranquille.
L'esprit de justice et de bonté qui vous distinguent, Monseigneur, me donnent la confiance que vous voudrez bien accueillir les observations et une demande que je vous ferai pour un homme connu de la maison depuis plus de trente ans, et qui n'a cessé d'en être aimé et estimé. Il a été le directeur et le confident de feu mon mari ; il a contribué à nous sauver la vie pendant les terribles et dangereux orages de la Révolution. Il a courageusement favorisé l'exercice du culte dans le château d'Hamouville, par M. l'abbé de Luxeuil, mon beau-frère, et au grand avantage des communes voisines dont les habitants qui conservaient un peu de

[2058] A. N. ; F/ 1 b I / 161 / 8.

religion, ont profité pour s'acquitter des devoirs religieux. Il n'a jamais cessé de nous donner des marques du plus entier dévouement.
Cette personne, Monseigneur, est M. Gehin, sous-préfet de cet arrondissement de Toul, depuis 13 ans. Il a rempli ses fonctions avec zèle, activité, de la douceur et de la fermeté, probité et désintéressement et a obtenu la confiance et l'estime de tous les administrés. Néanmoins, il vient d'être remplacé par M. de St Ouent qui était sous-préfet à Mirecourt, département des Vosges. Ce changement étonne et afflige tout le monde. La conduite irréprochable et les bonnes mœurs de M. Gehin ont fait chérir son administration ; la crainte et les regrets de le perdre sont universels dans l'arrondissement et en vous priant de le maintenir dans sa place et vous exprimant mes propres sentiments pour lui, je deviens l'organe de ceux de tous les habitants et je ne puis mieux faire même pour l'intérêt général, que de réclamer pour lui votre justice.
Il n'a pas de fortune parce qu'il a toujours exercé les différentes fonctions qui lui ont été confiées avec un rare désintéressement, ayant conservé ses mains pures, au lieu de s'enrichir, comme il aurait pu le faire.
Je pourrais, et c'est aussi l'intention de mes fils, lui offrir un asile, pour le mettre à l'abri des infirmités et des besoins de la vieillesse ; mais il peut encore être très utile et son administration sage et agréable fera chérir le règne doux et paternel, que le retour désiré de S.M. Louis XVIII en France, fait espérer à tous les français.
J'espère, Monseigneur, que vous m'accorderez le premier bienfait que je sollicite. J'en conserverai la plus vive reconnaissance.
J'ai l'honneur d'être avec respect et confiance
Monseigneur
Votre très humble et très obéissante servante Clermont Tonnerre
Au château d'Harnoville, département de la Meurthe ».

3. Lettre de Nicolas Gehin au ministre de l'Intérieur dans laquelle il demande la sous-préfecture de Remiremont[2059].

« Monseigneur,
J'étais sous-préfet de Toul (Meurthe) lors de l'entrée de l'ennemi dans cette ville. Je fus remplacé provisoirement. Depuis une ordonnance du Roi a pourvu à mon remplacement. Monsieur Villot beau-frère de son excellence monsieur le Baron Louis ministre des finances a été nommé à ma place.
Je n'ai pas besoin de dire à votre excellence que j'ai fait mon devoir ; il doit exister dans vos bureaux des notes sur mon compte.
Plusieurs maires et habitants considérables de mon département demandent que je sois replacé à Toul. Je sais que la chose est impossible, mais je désirerai du moins qu'un témoignage aussi honorable me servit à obtenir une autre sous-préfecture surtout dans les environs des Vosges mon pays natal ; on dit que la sous-préfecture de Remiremont est vacante. Ce serait le comble de mon désir.
Daigner, Monseigneur, peser dans votre sagesse et votre équité des titres tels que les miens et accorder à mes anciens services une place que les circonstances paisibles où nous nous trouvons me fera regarder comme une honorable retraite.
Agréer, Monseigneur, l'hommage de mon profond respect. Nicolas Géhin ».

[2059] A. N. F/ 1 b I / 161/8.

4. Lettre envoyée le 24 juin par les habitants de Domèvre pour manifester leur soutien envers Nicolas Géhin.

Lettre enregistrée le 24 juin et envoyée par les habitants du canton de Domèvre à Son Excellence Monseigneur le Ministre de l'Intérieur pour demander en faveur de Gehin « justice et protection »: « magistrat intègre, il avait su par son administration douce et paternelle se concilier les esprits, aimé des uns, respecté des autres, il avait l'estime et la confiance générale ; forcé par les circonstances et d'après les ordres du gouvernement alors existant il s'était éloigné momentanément du chef-lieu de son arrondissement ; victime de la calomnie, il vient d'être remplacé (…) ». S'ensuivent deux pages pleines de signatures (soit une pétition de 175 signatures dont celles du greffier, du juge de paix, de quelques maires, de plusieurs curés et d'adjoints…).

« Les habitants du canton de Domèvre, à son Excellence Monseigneur le ministre de l'Intérieur,

Monseigneur,

Témoins des grands évènements qui se succèdent et des changements heureux qui viennent de s'opérer, les habitants du canton de Domèvre supplient Votre Excellence de déposer aux pieds du trône du digne fils de Henri IV, l'expression des sentiments dont ils sont pénétrés : soumission entière, fidélité inviolable, amour respectueux, voilà leurs sentiments. Un règne long heureux, une paix solide et durable, tels sont leurs vœux.

Mais Monseigneur, en vous suppliant d'être leur organe prés d'un monarque dont la justice et la bonté furent toujours l'apanage, qu'il leur soit permis de témoigner des regrets qu'ils éprouvent de la perte qu'ils viennent de faire.

Monsieur Gehin exerça pendant 14 ans les fonctions de sous-préfet de l'arrondissement de Toul. Magistrat intègre, il avait su par son administration douce et paternelle, se concilier les esprits. Aimé des uns, respecté des autres, il avait l'estime et la confiance générale ; forcé par les circonstances et d'après les ordre du Gouvernement alors existant, il s'était éloigné momentanément du chef-lieu de son arrondissement ; victime de la calomnie, il vient d'être remplacé, les soussignés osent réclamer avec confiance prés de votre Excellence en sa faveur, justice et protection.

Vive Louis XVIII ».

5. Demande d'une place de sous-préfet ou de secrétaire général de préfecture par Frédéric Colin[2060].

« A son Excellence le Ministre de l'Intérieur, 4° division,

Monseigneur,

Colin (François, Frédéric) qui exerce provisoirement les fonctions de sous-préfet de l'arrondissement de Nancy, osera espérer des bontés de sa Majesté impériale qu'elle daignera le maintenir dans cette place pour le mettre à même de continuer à lui prouver son zèle et son dévouement à sa Personne sacrée.

Je me permettrai, Monseigneur, d'établir ici les droits qui me déterminent à former ma demande et j'oserai supplier Votre Excellence de vouloir bien les mettre sous les yeux de Sa Majesté :

En 1792 j'ai été nommé maire de la commune de *Vitrey,* district de Vézelize, Département de la Meurthe ; la Constitution de l'an 4 ayant crée des administrations municipales, j'ai quitté la place de maire pour remplir les fonctions de Président de l'administration municipale du

[2060] A.N. ; F/ 1 b I / 157 / 28.

canton de Pulligny même département, fonctions que j'ai exercées jusqu'au 24 ventôse an VI, jour où j'ai reçu l'arrêté du Directoire exécutif du 18 du même mois par lequel il m'a nommé son commissaire prés la même administration.
J'en ai rempli les fonctions jusqu'en Brumaire an VIII, époque où les administrations municipales ont été supprimées : nommé ensuite par le Préfet de la Meurthe successivement, maire des communes de Pulligny et de Maizières, j'en ai rempli les fonctions jusqu'au moment où Sa Majesté ayant établi des sous-préfectures dans les chefs lieux des départements, l'auditeur au Conseil d'Etat, sous-préfet de l'arrondissement de Nancy, m'a nommé le chef principal de ses bureaux, place que j'ai occupée jusqu'au moment de l'invasion du territoire français par les Puissances étrangères.
Les fonctionnaires publics ayant dû par suite des ordres de Sa Majesté, se retirer dans l'Intérieur dés que le territoire où ils exerçaient allait être envahi, on a dû pour maintenir et pour conserver les propriétés des Citoyens procéder à une nouvelle organisation des autorités puisque celles instituées par le Gouvernement avaient ordre de quitter leur poste. Le Conseil municipal a cru devoir me présenter à l'intendant des puissances étrangères comme propre à remplir les fonctions de sous-préfet. Requis d'obtempérer à cette nomination, j'ai cru rendre service à mes concitoyens en acceptant une place qui m'a mis à même de leur être de quelque utilité puisque je suis parvenu, à force de soins et de travaux à leur alléger le fardeau de la guerre, en procédant moi-même à la répartition des charges, qui eussent pesé très inégalement, si elles eussent été faites par les Etrangers. J'ose croire que je me suis acquitté des fonctions de ma place à la satisfaction de mes concitoyens et une des preuves que je puis en donner à Votre Excellence, c'est que M. le préfet provisoire a cru devoir me confier de nouveau la même place dans les circonstances critiques où s'est trouvée la ville de Nancy lorsque ses habitants ont appris l'heureux retour de Sa Majesté dans sa Capitale, attendu que l'administration instituée par le Gouvernement des Bourbons ne s'était point acquise l'estime et la considération des administrés.
Je puis donc espérer enfin que les pénibles fonctions que j'ai exercées pendant l'invasion me donneront un titre de plus à la bienveillance de Sa Majesté, ayant, à cette époque difficile, rendu quelques services à mon Pays, services que le Gouvernement détruit a tellement méconnus que je n'ai pas même obtenu une simple décoration et que même j'ai du quitter la place que j'occupais avant l'invasion.
Fier d'être français je n'ai point cru devoir faire ma cour aux autorités étrangères et je me suis borné à remplir (…) les fonctions de ma place sans m'avilir ni me dégrader par des actes qui ne pouvaient que répugner à un citoyen attaché à sa Patrie.
Je crois devoir également invoquer, à l'appui de ma demande les services de mon frère[1], colonel du 7° régiment d'artillerie à pied, grade honorable qu'il a obtenu pour avoir contribué à la belle défense que la garnison française de *Badoj* a fait contre l'armée anglaise lorsqu'elle a assiégé cette place. Ce frère dont je me permets de citer les services a été promu, par la nouvelle organisation de l'armée au grade de colonel directeur de l'artillerie à Cherbourg.
M. Boulligny, mon beau-père, dont les ancêtres ont connu la carrière militaire est un ancien officier qui a servi avec honneur dans les armées françaises. Il jouissait d'une pension de retraite. Malgré son âge avancé il n'a pas hésité d'accepter la place de commandant de la Légion de la Garde nationale du ci devant district de Toul ; lorsque les Prussiens firent une invasion sur le territoire français ; dans ces circonstances critiques il a réussi à organiser la garde nationale ; quoique obligé de résider pendant au moins 6 mois dans la ville de Toul éloignée de son domicile de deux myriamètres et demi ; il n'a voulu compter aucune indemnité, s'estimant assez heureux d'avoir été utile à son pays. Ce responsable vieillard vivait encore au moment de l'invasion des troupes étrangères, mais la douleur de voir notre belle France en proie à l'étranger a terminé sa carrière un mois après l'invasion.

Tels sont les titres, Monseigneur, qui m'ont déterminé à recourir à la bienveillance de Votre Excellence et à la supplier de mettre sous les yeux de Sa Majesté les faibles services que j'ai pu rendre et de vouloir bien me recommander à sa bonté pour qu'elle daigne m'accorder la place de Sous-Préfet de l'arrondissement de Nancy.
Daignez, Monseigneur, agréer l'hommage du profond respect, de votre très humble et obéissant serviteur,
Frédéric Colin, Nancy le 27 mars 1815 ».

ANNEXE 5 : Les qualités requises d'un vice-président du Conseil de préfecture[2061].

[2061] A.D.M.M. 2 M 7.

ANNEXE 6 : Les cas dans lesquels les secrétaires généraux peuvent présider le Conseil de préfecture à la place du préfeT[2062].

[2062] A.D.M.M. 2 M 7.

ANNEXES CONCERNANT LA DEUXIEME PARTIE DE LA THESE.

I. Annexes concernant la compétence du conseil de prefecture quant au contententieux dit « des domaines nationaux » :

ANNEXE 1. 4 août 1789. Décret portant abolition du régime féodal, des justices seigneuriales, des dîmes, de la vénalité des offices, des privilèges, des annates, de la pluralité des bénéfices, etc[2063].

« Art 1er. L'Assemblée nationale détruit entièrement le régime féodal, et décrète que, dans les droits et devoirs tant féodaux que censuels, ceux qui tiennent à la mainmorte réelle ou personnelle, et à la servitude personnelle et ceux qui les représentent, sont abolis sans indemnité, et tous les autres déclarés rachetables, et que le prix et le mode du rachat seront fixés par l'Assemblée nationale. Ceux desdits droits qui ne sont point supprimés par ce décret, continueront néanmoins à être perçus jusqu'au remboursement.
(..)
4. Toutes les justices seigneuriales sont supprimées sans aucune indemnité; et néanmoins, les officiers de ces justices continueront leurs fonctions, jusqu'à ce qu'il ait été pourvu par l'Assemblée nationale à l'établissement d'un nouvel ordre judiciaire.
5. Les dîmes de toutes nature, et les redevances qui en tiennent lieu, sous quelque dénomination qu'elles soient connues et perçues, même par abonnement, possédées par les corps séculiers et réguliers, par les bénéficiers, les fabriques et tous gens de mainmorte, même par l'ordre de Malte et autres ordres religieux et militaires, même celles qui auraient été abandonnées à des laïques en remplacement et pour option de portion congrue, sont abolies, sauf à aviser aux moyens de subvenir d'une autre manière à la dépense du culte divin, à l'entretien des ministres des autels, au soulagement des pauvres, aux réparations et reconstructions des églises et presbytères, et à tous les établissements, séminaires, écoles, collèges, hôpitaux, communautés et autres, à l'entretien desquels elles sont actuellement affectées (Voy loi du 2 - 4 nov 1789).
Et cependant, jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu, et que les anciens possesseurs soient entrés en jouissance de leur remplacement, l'A.N ordonne que lesdites dîmes continueront d'être perçues suivant les lois et en la manière accoutumée.
Quant aux autres dîmes, de quelque nature qu'elles soient, elles seront rachetables de la manière qui sera réglée par l'Assemblée; et jusqu'au règlement à faire à ce sujet, l'Assemblée Natiionale ordonne que la perception en sera aussi continuée.

[2063] Sanct. le 21 sept et prom. le 3 novembre 1789. (Procl. et Lett. patente). (B.1, 51 à 61; L.1, 108, 267; Mon. du 4 au 10 août 1789.
Voy lois des 15 = 28 mars 1790; 3 = 9 mai 1790; du 25 = 28 août 1792; du 17 juillet 1793. Ordre du jour du 2 octobre 1793; Ordre du jour du 7 ventôse an 2; Ordre du jour du 29 floréal an 2. Résolution du tribunat, du 27 ventôse an 8, rapportée dans Sirey, I, 2, 226. Avis du Conseil d'Etat, du 30 pluviôse an II.

6. Toutes les rentes foncières perpétuelles, soit en nature, soit en argent, de quelque espèce qu'elles soient, quelle que soit leur origine, à quelques personnes qu'elles soient dues, gens de mainmorte, domaines apanagistes, ordre de Malte, seront rachetables; les champarts de toute espèce, et sous toute dénomination, le seront pareillement au taux qui sera fixé par l'Assemblée. Défenses sont faites de plus à l'avenir de créer aucune redevance non remboursable.
7. La vénalité des offices de judicature et de municipalité est supprimée dés cet instant. La justice sera rendue gratuitement; et néanmoins, les officiers pourvus de ces offices continueront d'exercer leurs fonctions et d'en percevoir les émoluments, jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu par l'Assemblée aux moyens de leur procurer leur remboursement.
8. les droits casuels des curés de campagne sont supprimés, et cesseront d'être payés aussitôt qu'il aura été pourvu à l'augmentation des portions congrues et à la pension des vicaires; et il sera fait un règlement pour fixer le sort des curés des villes.
9. Les privilèges pécuniaires personnels ou réels, en matière de subsides, sont abolis à jamais. La perception se fera sur tous les citoyens et sur tous les biens, de la même manière et dans la même forme; et il va être avisé aux moyens d'effectuer le paiement proportionnel de toutes les contributions, même pour les six derniers mois de l'année d'impositions courantes.
10.Une constitution nationale et la liberté publique étant plus avantageuses aux provinces que les privilèges dont quelques-unes jouissaient, et dont le sacrifice est nécessaire à l'union intime de toutes les parties de l'empire, il est déclaré que tous les privilèges particuliers des provinces, principautés, pays, cantons, villes et communautés d'habitants, soit pécuniaires, soit de toute autre nature, sont abolis sans retour, et demeureront confondus dans le droit commun de tous les Français.
11.Tous les citoyens, sans distinction de naissance, pourront être admis à tous les emplois et dignités écclésiastiques, civils et militaires, et nulle profession utile n'emportera dérogeance.
(…)

ANNEXE 2. Décret du 2 =4 novembre 1789 qui met les biens ecclésiastiques à la disposition de la nation[2064].

« L'assemblée nationale décrète, 1° que tous les biens ecclésiastiques sont à la disposition de la nation, à la charge de pourvoir, d'une manière convenable, aux frais du culte, à l'entretien de ses ministres, et au soulagement des pauvres, sous la surveillance et d'après les instructions des provinces, 2° que dans les dispositions à faire pour subvenir à l'entretien des ministres de la religion, il ne pourra être assuré à la dotation d'aucune cure moins de douze cents livres par année, non compris le logement et les jardins en dépendant ».

[2064] DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 54-55.

ANNEXE 3 : 12= 20 août 1790: instruction de l'Assemblée Nationale concernant les fonctions des assemblées administratives[2065].

« Le but de cette " instruction " est de " diriger [les premiers pas] des corps administratifs par une instruction qui retraçât leurs principales fonctions, et qui rappelât spécialement les premiers travaux auxquels ils doivent se livrer. Pour donner à cette instruction le plus de clarté possible, on la divisera en sept chapitres:
(..) le troisième [traitera] des droits féodaux (..)

Chapitre III: Droits féodaux :
" Parmi les différentes dispositions de l'Assemblée nationale sur la féodalité et sur les droits qui en dépendent plus ou moins directement, il en est plusieurs que les assemblées administratives sont chargées d'exécuter ou faire exécuter, et que par cette raison elles doivent avoir constamment sous les yeux.
Art 1er. L'art. 13 du titre II du décret du 15 mars dernier supprime sans indemnité les droits de péage, de long et de travers, de passage, de hallage, de pontonnage, de chamage, de grande et petite coutume, et tous autres de ce genre ou qui en seraient représentatifs, quand même ils seraient émanés d'une autre source que du régime féodal; il décharge en conséquence ceux qui les percevaient des obligations attachées à cette perception, c'est-à-dire de l'entretien des chemins, ponts et autres objets semblables. Il faut donc qu'à l'avenir ces charges soient supportées par les départements, et qu'il y soit pourvu désormais par les assemblées administratives; sauf au Corps Législatif à déterminer, d'après leurs renseignements, quelles sont dans ce genre les dépenses de construction ou de reconstructions qui, utiles à tout le royaume, doivent être acquittées par le trèsor public.
La suppression des droits dont il vient d'être parlé admet 4 exceptions établies par l'article 15 qui formeront, pour les assemblées administratives ou leurs directoires un autre objet de travail et de surveillance. "
1ère exception en faveur des " octrois autorisés qui se perçoivent sous quelques unes des dénominations de l'article 13 soit au profit du trésor public, soit au profit des ci-devant provinces, villes, communautés d'habitants ou hôpitaux.
[le but n'est pas ici la] conservation indéfinie de tous les droits énoncés en l'art 13 (..) son seul objet est de soustraire, quant à présent, à la suppression, ceux de ces droits qui sont des octrois proprement dits, c'est à dire, ceux qui, originairement concédés par le Gouvernement à des corps ou à des individus, se lèvent aujourd'hui au profit du trésor public, qui en a repris la possession par quelque cause que ce soit, ou au profit des ci-devant provinces, villes, communautés d'habitants ou hôpitaux."
2° exception: droits de bac et de voiture d'eau.
3° exception : " comprend ceux des droits énoncés dans l'article 13 qui ont été concédés pour dédommagement de frais, non pas d'entretien, mais de construction de ponts, canaux, travaux ou ouvrages d'art, construits ou reconstruits sous cette condition "
" Et la 4° embrasse tous les péages accordés à titre d'indemnité à des propriétaires légitimes de moulins, d'usines, de bâtimens ou établissemens quelconques, supprimés pour cause d'utilité publique "
(...)
" Ce sont les directoires de département qui, sur l'avis de ceux de district, doivent liquider le rachat des droits dépendant des biens ci-devant écclésiastiques, quels qu'en soient les

[2065] DUVERGIER, op. cit., Tome 1, pages 281 à 302.

administrateurs actuels, et le prix du rachat doit être versé successivement dans les caisses dont il vient d'être parlé "
(...)
« La forme suivant laquelle doivent se faire la liquidation et le rachat des droits dépendant des fiefs domaniaux est déterminée par les articles 4, 5, 6, 7 du décret du 3 juillet; ce sont les administrateurs des domaines ou leurs préposés qui doivent liquider le rachat:
1° des droits appartenant aux biens domaniaux dont la régie leur est confiée, soit en totalité, soit pour la perception des droits casuels;
2° des droits et redevances fixes et annuelles des biens actuellement possédés à titre d'engagement, ou concédés à vie ou à temps;
3° Des droits, tant fixes que casuels, dépendant des domaines possédés à titre d'échange, mais dont les échanges ne sont pas encore consommés;
4° Des sommes dues à la nation par les propriétaires de biens mouvant des biens nationaux, même par les apanagistes ou les échangistes dont les échanges ne sont point encore consommés, à raison des rachats par eux reçus pour les droits dépendant de leurs fiefs » (...)

ANNEXE 4. LETTRES PATENTES DU 22 DECEMBRE 1789 = JANVIER 1790: DECRET RELATIF A LA CONSTITUTION DES ASSEMBLEES PRIMAIRES ET DES ASSEMBLEES ADMINISTRATIVES[2066]:

Art 1. Il sera fait une nouvelle division du royaume en départements, tant pour la représentation que pour l'administration…
Art 4. La nomination des représentants à l'assemblée nationale sera faite par départements "
Art 5. Il sera établi au chef lieu de chaque département, une assemblée administrative supérieure, sous le titre d'Administration de département.
Art 6. Il sera également établi au chef lieu de chaque district, une assemblée administrative inférieure, sous le titre d'Administration de district.
Art 7. Il y aura une municipalité en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne.[2067]
Art 8. Les représentants nommés à l'Assemblée nationale par les départements ne pourront être regardés comme les représentants d'un département particulier, mais comme les représentants de la totalité des départements, c.a.d de la nation entière "
Art 9. Les membres nommés à l'administration de département ne pourront être regardés que comme les représentants du département entier, et non d'aucun district en particulier.
Art 10. Les membres nommés à l'administration de district ne pourront être regardés que comme les représentants de la totalité du district et non d'aucun canton en particulier ".

" Section II. De la formation et de l'organisation des assemblées administratives.
(...)Art 28 " Les administrations et les directoires de district seront entièrement subordonnés aux administrations et directoires de département "

Art 1. Les administrations de département sont chargées, sous l'inspection du Corps Législatif, et, en vertu de ses décrets, 1° de répartir toutes les contributions directes imposées à chaque département. Cette répartition sera faite par les administrations de département entre les districts de leur ressort, et par les administrations de district entre les municipalités; 2° d'ordonner et de faire faire, suivant les formes qui seront établies, les rôles d'assiette et de cotisation entre les contribuables de chaque municipalité; 3° de régler et de surveiller tout ce qui concerne, tant la perception et le versement du produit de ces contributions, que le service et les fonctions des agents qui en seront chargés; 4° d'ordonner et de faire exécuter le paiement des dépenses qui seront assignées en chaque département sur le produit des mêmes contributions.
2. Les administrations de département seront encore chargées, sous l'autorité et l'inspection du roi, comme chef suprême de la nation et de l'administration générale du royaume, de toutes les parties de cette administration (..) "

Art 8. Du jour où les administrations de départements et de district seront formées, les Etats provinciaux, les assemblées provinciales et les assemblées inférieures qui existent actuellement, demeureront supprimées et cesseront entièrement leurs fonctions.

[2066] DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 73-89.
[2067] De nos jours, le canton est une circonscription administrative dépourvue de personnalité juridique, se situant entre l'arrondissement et la commune, au nbre d'environ 3500 en France métropolitaine.

Art 9. Il n’y aura aucun intermédiaire entre les administrations de département et le pouvoir exécutif suprême. Les commissaires départis, intendants et leurs subdélégués, cesseront aussitôt que les administrations de département seront entrées en activité ».

ANNEXE 5. Décret de l'Assemblée Nationale Constituante du 28 octobre = 5 novembre 1790, « relatif à la vente et à l'administration des biens nationaux, aux créanciers particuliers des différentes maisons, et à l'indemnité de la dîme inféodée »[2068].

TITRE I : DISTINCTION DES BIENS NATIONAUX A VENDRE DES A PRESENT ET DE L'ADMINISTRATION GENERALE.

Art. 2. L'Assemblée décrète que tous lesdits biens déclarés nationaux seront vendus dés à présent, et, en attendant, qu'ils seront administrès par les corps administratifs sous les exceptions et modifications ci-après.

Art. 22. Les municipalités ne pourront, à peine de dommages et intérêts, s'immiscer dans l'administration ou gestion d'aucun des biens nationaux, sans délégation de la part des assemblées administratives de département et de district , ou de leurs directoires.

Art. 23. Celles qui auraient, en vertu du décret du 18 juin dernier, régi des biens nationaux dont la surveillance leur avait été confiée pour la présente année, continueront cette régie jusqu'à ce qu'ils aient été donné à bail, en conséquence, elles feront donner aux terres les façons nécessaires, et faire les semailles, dont les frais leur seront remboursés par les fermiers entrants, sur le pied de l'estimation qui en sera faite par le directoire de département, sur l'avis de celui de district.

Art. 24. Lesdites municipalités rendront leur compte de ladite régie dans le courant du mois de janvier 1791, au directoire de district, pour, sur son avis, être arrêté par celui du département; et même pour éviter des circuits inutiles, aussitôt après la publication du présent décret, elles remettront au directoire du district les baux ou adjudications qu'elles auront passés, pour le prix en être versé directement dans la caisse du receveur du district.

Art 27. Les assemblées administratives ou leurs directoires, n'entreront en exercice de leur administration qu'à compter du 1er janvier 1791, pour les biens dont elles ne se trouveraient pas en possession, et qui étaient régis par l'économe général du clergé et par tous les autres régisseurs, séquestres ou administrateurs particuliers, tant des biens ecclésiastiques que des autres biens nationaux, même de ceux des Jésuites, tous lesquels continueront de les régir jusqu'à cette époque seulement.

TITRE II: DE L'ADMINISTRATION DES BIENS NATIONAUX EN PARTICULIER:

Art 1er: Les assemblées administratives et leurs directoires ne pourront régir par eux-mêmes ou par des préposés quelconques, aucun des biens nationaux; ils seront tenus de tous les affermer, même les droits incorporels, excepté les rentes constituées et celles foncières crées en argent, de vingt livres et au-dessus, lesquelles seront perçues par les receveurs de districts, chacun dans leur arrondissement, ainsi qu'il est prescrit par le décret des 6 et 11 août dernier.

(…)

TITRE III: DU MOBILIER, DES TITRES ET PAPIERS, ET DES PROCES.

Art 12. « Tous procès pendant entre des bénéficiers, des maisons, corps et communautés des mains desquels l'administration de leur biens a été retirée, sont et demeurent éteints. Quant à ceux dans lesquels se trouvaient partie des laïques, ou quelques-uns des corps, maisons et communautés auxquels l'administration de leur bien a été laissée provisoirement, la poursuite pourra en être reprise après l'expiration du délai prescrit par le décret du 27 mai dernier, sanctionné le 28, soit par les parties intéressées, soit par les corps administratifs, de la manière ci-après réglée ».

[2068] DUVERGIER, op. cit., Tome 1, page 427 à 441.

Art 13. Toutes actions en justice, principales, incidentes ou en reprise, qui seront intentées par les corps administratifs, le seront au nom du procureur-général-syndic[2069] du département, poursuite et diligence du procureur syndic du district, et ceux qui voudront en intenter contre ces corps seront tenus de les diriger contre ledit procureur-général-syndic.
Art 14. Il ne pourra être intenté aucune action par le procureur-général-syndic qu'en suite d'un arrêté du directoire du département, pris sur l'avis du directoire de district, à peine de nullité et de responsabilité, excepté pour les objets de simple recouvrement.
Art 15. Il ne pourra en être exercé aucune contre ledit procureur-général-syndic, en sa qualité, par qui que ce soit, sans qu'au préalable, on ne se soit pourvu par simple mémoire, d'abord au directoire du district pour donner son avis, ensuite au directoire du département pour donner une décision, aussi à peine de nullité. Les directoires de district et de département statueront sur le mémoire dans le mois, à compter du jour qu'il aura été remis, avec les pièces justificatives, au secrétariat du district, dont le secrétaire donnera son récépissé, et dont il fera mention dans le registre qu'il tiendra à cet effet. La remise et l'enregistrement du mémoire interrompront la prescription; et dans le cas où les corps administratifs n'auraient pas statué à l'expiration du délai ci-dessus, il sera permis de se pourvoir devant les tribunaux.

TITRE IV. DES CREANCIERS PARTICULIERS DES MAISONS, CORPS ET COMMUNAUTES SUPPRIMES.

TITRE V. DE L'INDEMNITE DE LA DIME INFEODEE.

Art. 20. Les fermiers et autres personnes qui, à raison des dîmes ecclésiastiques et inféodées, ou pour d'autres biens nationaux, auront quelques demandes en indemnité à former, les adresseront au directoire du district de leur domicile sur l'avis duquel elles seront réglées par celui du département.
Art. 21. L'Assemblée déclare nuls et de nul effet tous jugements, ainsi que les procédures qui les ont précédées ou suivis, rendus et faites au sujet des dîmes écclésiastiques et autres biens nationaux, en contravention au sursis prononcé par le décret du 27 mai dernier, sanctionné le 28, ou sans avoir appelé le procureur-général-syndic.
Art. 22. Toutes actions, soit contre des municipalités ou des communes, soit contre les particuliers, en paiement de la dîme ecclésiastique des années 1789 -1790, ou pour indemnité à raison des empêchements apportés à la perception, même les actions toujours pour fait de dîmes, autres que celles dont la procédure et les jugements ont été annulés par l'article précédent, qui seront pendantes devant les tribunaux, et qui n'auront pas été jugées en dernier ressort, seront réglées sans frais, sur un simple mémoire, par les directoires de département, sur l'avis de ceux de district.
Cependant, en cas que la quantité de fruits décimables, le mode, la quotité ou le fond du droit fussent contestés, les corps administratifs se borneront à donner un avis, sauf ensuite aux parties intéressées à se pourvoir en ce cas par devant les tribunaux, si elles le jugent à propos.
Art 25. Les directoires de département feront faire par les directoires de district un état des indemnités qui seront accordées, et des créanciers qui seront reconnus légitimes, en exécution du présent décret, lequel état les directoires de département enverront sans délai au Corps Législatif.

[2069] Appelé plus tard préfet.

ANNEXE 6. Décret du 22 novembre = 1er décembre 1790, relatif aux domaines nationaux, aux échanges et concessions et aux apanages.

§ I: De la nature du domaine national et de ses principales divisions:

Art 1er. Le domaine national proprement dit s'entend de toutes les propriétés foncières et de tous les droits réels ou mixtes qui appartiennent à la nation, soit qu'elle en ait la possession et la jouissance actuelles, soit qu'elle ait seulement le droit d'y rentrer par voie de rachat, droit de réversion ou autrement.
2. Les chemins publics, les rues et places des villes, les fleuves et rivières navigables, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades, etc., et en général toutes les portions du territoire national qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, sont considérées comme des dépendances du domaine public[2070].
3. Tous les biens et effets, meubles ou immeubles, demeurés vacants et sans maître; et ceux des personnes qui décèdent sans héritiers légitimes, ou dont les successions sont abandonnées, appartiennent à la nation[2071].
4. Le conjoint survivant pourra succéder à défaut de parents, même dans les lieux où la loi territoriale a une disposition contraire.
5. Les murs et fortifications des villes, entretenus par l'Etat et utiles à sa défense, font partie des domaines nationaux: il en est de même des anciens murs, fossés et remparts de celles qui ne sont point places fortes; mais les villes et communautés qui en ont la jouissance actuelle, y seront maintenues, si elles sont fondées en titres, ou si leur possession remonte à plus de dix ans; et à l'égard de celles dont la possession aurait été troublée ou interrompue depuis quarante ans, elles y seront rétablies. Les particuliers qui justifieront de titres valables, ou d'une possession paisible et publique depuis 40 ans, seront également maintenus dans leur propriété et jouissance.
6. **Les biens particuliers du prince qui parvient au trône, et ceux qu'il acquiert pendant son règne, à quelques titre que ce soit, sont de plein droit et à l'instant même unis au domaine de la nation**, et l'effet de cette union est perpétuel et irrévocable.
7. Les acquisitions faites par le Roi à titre singulier et non en vertu des droits de la couronne, sont et demeurent pendant son règne à sa libre disposition; et ledit temps passé, elles se réunissent de plein droit et à l'instant même au domaine public.

§ II. Comment et à quelles conditions les domaines nationaux peuvent être aliénés.

[2070] Note de Duvergier sous cet article: « L'art 538 du Code Civil est textuellement copié de cet article.
La possession immémoriale, par une commune, de terrains dépendans des lais et relais de la mer (dans le département de la Somme), possession d'ailleurs attestée par d'anciens aveux ou dénombrements, constitue une possession privative, acquisitive de propriété, dans le sens d'un décret spécial du 3 janvier 1809, relatif au département de la Somme qui, en ordonnant la réunion des lais et relais de la mer au domaine public, en excepte (art 3) les parties qui se trouvent bâties, défrichées ou possédées privativement par des particuliers. Du moins, l'arrêt qui le décide ainsi, par appréciation des titres et de la possession de la commune, est, sous ce rapport, à l'abri de la censure de la Cour de cassation (21 juillet 1828, Cass; S.28, I, 283; D. 28, 341)
Sous l'ancienne législation les lais et relais de la mer, même ceux non encore formés, pouvaient être l'objet de concessions perpétuelles au profit des particuliers. Les petits domaines de l'Etat pouvant, à la différence du domaine de l'Etat proprement dit, être valablement et irrévocablement aliénés par nos rois (18 mai 1830, Cass; S.30, I, 218; D. 30, I, 250) ».
[2071] Note de Duvergier sous cet article: « Une décision du ministre des finances en date du 5 janvier 1821, se fonde sur cet article, pour décider que les épaves appartiennent au domaine (S. 21, 2, 70) ».

8. **Les domaines nationaux et les droits qui en dépendent sont et demeurent inaliénables sans le consentement et le concours de la nation; mais ils peuvent être vendus et aliénés à titre perpétuel et incommutable, en vertu d'un décret formel du Corps Législatif, sanctionné par le Roi**, en observant les formalités prescrites pour la validité de ces sortes d'aliénations.
9. **Les droits utiles et honorifiques ci-devant appelés régaliens, et notamment ceux qui participent de la nature de l'impôt,** comme droits d'aides et autres y joints, contrôle, insinuation, centième denier, droits de nomination et de casualité des offices, greffes, sceaux et tous autres droits semblables**, ne sont point communicables ni cessibles; et toutes concessions de droits de ce genre,** à quelques titre qu'elles aient été faites**, sont nulles, et, en tout cas, révoquées par le présent décret.**
10. Les droits utiles, mentionnés en l'article précédent, seront, à l'instant de la publication du présent décret, réunis aux finances nationales; et dés lors ils seront administrés, régis et perçus par les commis, agents ou préposés des compagnies établies par l'administration actuelle, dans la même forme et à la charge de la même comptabilité que ceux dont la régie et administration leur est actuellement confiée.
11. **Les obligations que le Roi pourrait avoir contractées pour rentrer dans les droits ainsi concédés, seront annulées** comme ayant été consenties sans cause, et les rentes cesseront du jour de la publication du présent décret.
12. **Les grandes masses de bois et forêts nationales demeurent exceptées de la vente et aliénation des biens nationaux**, permise ou ordonnée par le présent décret et autres décrets antérieurs. (...)
14. **L'**Assemblée Nationale **exempte de toute recherche et confirme en temps que de besoin: 1°. les contrats d'échange faits régulièrement dans la forme**, et consommés sans fraude, fiction ni lésion, avant la convocation de la présente session; **2° les ventes et aliénations pures et simples, sans clause de rachat, même les inféodations, dons et concessions à titre gratuit, sans clause de réversion, pourvu que la date de ces aliénations à titre onéreux ou gratuit, soit antérieure à l'ordonnance de février 1566.**
15. Tout domaine dont l'aliénation aura été révoquée ou annulée en vertu d'un décret spécial du Corps Législatif, pourra être sur le champ mis en vente, avec les formalités prescrites pour l'aliénation des biens nationaux, à la charge par l'acquéreur d'indemniser le possesseur, et de verser le surplus du prix à la caisse de l'extraordinaire.

§ III. Des apanages.

16. Il ne sera concédé à l'avenir aucun apanage réel. Les fils puînés de France seront élevés et entretenus aux dépens de la liste civile, jusqu'à ce qu'ils se marient et qu'ils aient atteint l'age de 25 ans accomplis. Alors il leur sera assigné sur le trésor national des rentes apanagères dont la quotité sera déterminée à chaque époque par la législature en activité.
17. Les fils puînés de France et leurs enfants et descendants ne pourront en aucun cas rien prétendre ni réclamer dans les biens meubles ou immeubles délaissés par le Roi, la Reine et l'héritier présomptif de la couronne (Voy loi du 13 août = 21 sept 1790).

§ IV: Des échanges.

18. Tous contrats d'échange de biens nationaux non consommés, et ceux qui ne l'ont été que depuis la convocation de l'Assemblée Nationale, seront examinés pour être confirmés ou annulés par un décret formel des représentants de la nation.
(...)

§ V: Des engagements, des dons et concessions à titre gratuit ou rémunératoire, baux à rentes ou à cens, etc. (Voir la loi du 14 ventôse an VII)

23. **Tous les contrats d'engagement de biens et droits domaniaux, postérieurs à l'ordonnance de 1566, sont sujets à rachat perpétuel; ceux d'une date antérieure n'y seront assujettis qu'autant qu'ils en contiendront la clause expresse**.
24. **Les ventes et aliénations de domaines nationaux, postérieures à l'ordonnance de 1566, seront réputées simples engagements, et comme telles perpétuellement sujettes à rachat, quoique la stipulation en ait été omise au contrat, ou même qu'il contienne une disposition contraire.**
25. Aucun détenteur de biens domaniaux sujets à rachat ne pourra être dépossédé sans avoir préalablement reçu, ou été mis en demeure de recevoir leur finance ppale avec ses accessoires.
26. En procédant à la liquidation de la finance due aux **engagistes**, les sommes dont il aura été fait remise ou compensation, lors du contrat d'engagement, à titre de don, gratification, acquit-patent ou autrement, seront rejetées; on ne pourra faire entrer en liquidation que les deniers comptants réellement versés en espèces au trésor public, et, quelques termes ou pour quelques causes que les quittances soient conçues; et la preuve du contraire pourra être faite par extraits tirés des registres du Trésor public, états des menus et comptants, et autre papier de même genre, registres et comptes des chambres des comptes, et tous autres actes.
27. Tous engagistes et détenteurs de domaines nationaux moyennant finance, pourront en provoquer la vente et l'adjudication définitive. Pour y parvenir, ils en feront leur déclaration au comité d'aliénation de l'Assemblée Nationale et aux directoires de département et de district de la situation du chef lieu; et au moyen de cette déclaration, les biens engagés seront mis en vente, en observant les formalités prescrites par les décrets après avoir été préalablement estimés sans pouvoir être adjugés au-dessous du prix de l'estimation, et, l'adjudication n'en sera faite qu'à la charge de rembourser au concessionnaire ou détenteur, la finance primitive avec les accessoires, et de verser le surplus, s'il y en a à la caisse de l'extraordinaire.
28. **Les dons, concessions et transports à titre gratuit, de biens et droits domaniaux, faits avec clause de retour à la couronne, à quelque époque qu'ils puissent remonter, et tous ceux d'une date postérieure à l'ordonnance de 1566, quand même la clause du retour y serait omise, sont et demeurent révocables à perpétuité, même avant l'expiration du terme auquel la réversion à la couronne aurait été fixée par le titre primitif.**
29. Les baux emphytéotiques, les baux à une ou plusieurs vies, sont réputés aliénation; en conséquence, les détenteurs de biens compris en iceux, et en général, tous fermiers des biens et usines nationaux dont les baux excéderaient la durée de 9 années, remettront au comité des domaines, dans le délai d'un mois, les copies collationnées de leurs baux et emphytéoses, pour être examinées par le comité, et ensuite, sur son rapport, être statué sur leur entretien et sur leur résiliation.
30. Tous les acquéreurs ou détenteurs de domaines nationaux, les rendront, lors de la cessation de leur jouissance, en aussi bon état qu'ils étaient lors de la concession, et ils seront tenus des dégradations et malversations commises par eux ou par les personnes dont ils doivent répondre.
31. Les aliénations faites jusqu'à ce jour par contrat d'inféodation, baux à cens ou à rente, de terres vaines et vagues, landes, bruyères, palus[2072], marais et terrains en friche, autres que ceux situés dans les forêts ou à cent perches d'icelles, sont confirmées et demeurent

[2072]palus = palud ou palude (mot lat. marais). Région (Sud Ouest, bordelais). Terre d'alluvions au fond des vallées .

irrévocables par le présent décret, pourvu qu'elles aient été faites sans dol ni fraude et dans les formes prescrites par les règlements en usage au jour de leur date.

§ VI. Dispositions générales.

(...)
35. Les engagistes ou concessionnaires à vie ou pour un temps déterminé, des biens et droits domaniaux, leurs héritiers ou ayant cause, se renfermeront exactement dans les bornes de leurs titres, sans pouvoir se maintenir dans la jouissance desdits biens après l'expiration du terme prescrit, sous peine d'être condamnés au paiement du double des fruits perçus depuis leur indue jouissance.
36. La prescription aura lieue à l'avenir pour les domaines nationaux dont l'aliénation est permise par les décrets de l'Assemblée Nationale; et tous les détenteurs d'une portion quelconque desdits domaines, qui justifieront en avoir joui par eux-mêmes ou par leurs auteurs, à titre de propriétaires, publiquement et sans trouble, pendant quarante ans continuels, à compter du jour de la publication du présent décret, seront à l'abri de toute recherche[2073].
37. Les dispositions comprises au présent décret ne seront exécutées, à l'égard des provinces réunies à la France postérieurement à l'ordonnance de 1566, qu'en ce qui concerne les aliénations faites depuis la date de leur réunion respective, les aliénations précédentes devant être réglées suivant les lois lors en usage dans ces provinces.
38. L'Assemblée Nationale abroge, en tant que de besoin, toute loi ou règlement contraire au présent décret.

[2073] Note de Duvergier sous cet article : « Les tiers détenteurs de domaines engagés, qui ont acquis depuis le Code civil, par juste titre et avec bonne foi, en ont prescrit la propriété contre l'Etat, s'ils ont possédé sans trouble pendant 10 ans avant la loi du 12 mars 1820 (différentes décisions en ce sens mais aussi en sens inverse: Duvergier, Tome 2 page 33) ».

ANNEXE 7. Décret du 3 = 10 décembre 1790, relatif aux fermiers et sous-fermiers des domaines de la province de Lorraine[2074].

L'Assemblée nationale, instruite, d'après le rapport de son comité des finances, que la suppression des droits féodaux a donné lieu à nombre de difficultés entre le régisseur général des Domaines de la ci-devant province de Lorraine, ses fermiers et sous-fermiers ; que ceux-ci, sous prétexte de la suppression de quelques droits à eux affermés, refusent de payer en tout ou en partie les termes échus en juin et novembre de la présente année 1790, ce qui occasionne un vide notable dans la perception des revenus publics, décrète, conformément à ce qui a été statué à l'égard des fermiers des biens ecclésiastiques :
1° Que les baux à ferme qui ne comprenaient que les droits supprimés sans mélange d'autres biens ou droits demeureront résiliés à l'expiration de la présente année, sans autre indemnité que la restitution des pots-de-vin ou celle des fermages légitimement payés d'avance, au prorata de la non-jouissance.
2° Qu'à l'égard des fermiers qui ont pris à bail des droits supprimés avec d'autres biens ou droits non supprimés, ils ne pourront demander que la réduction des pots-de-vin, loyers ou fermages, en proportion du droit dont ils cesseront de jouir, suivant l'estimation qui en sera faite par les assemblées administratives ou leurs directoires, sur les observations des municipalités, sans qu'il puisse y avoir lieu à d'autres et plus grandes indemnités ; interdisant à tous fermiers et sous-fermiers de porter ailleurs leurs demandes que par devant les départements ou leurs directoires, dont les arrêtés seront exécutés provisoirement et nonobstant toutes oppositions ».

[2074] DUVERGIER, op. cit., Tome 2, p. 67-68.

ANNEXE 8. Décret des 18 = 29 décembre 1790, relatif au rachat des rentes foncières.

Titre I. Quelles sont les rentes assujetties au rachat.

Art 1er. Toutes les rentes foncières perpétuelles, soit en nature, soit en argent, de quelque espèce qu'elles soient, quelle que soit leur origine, à quelques personnes qu'elles soient dues, gens de mainmorte, domaine, apanagistes, ordre de Malte, même les rentes de dons et legs pour cause pie ou de fondation, seront rachetables; les champarts de toutes espèce et sous toute dénomination, le seront pareillement au taux qui sera ci-après fixé.
Il est défendu de ne plus à l'avenir créer aucune redevance foncière non remboursable, sans préjudice des baux à rentes ou emphytéoses, et non perpétuels, qui seront exécutés pour toute la durée, et pourront être faits à l'avenir pour 99 ans et au-dessous, ainsi que les baux à vie, même sur plusieurs têtes, à la charge qu'elles n'excéderont pas le nombre de trois[2075].
2. Les rentes ou redevances foncières établies par les contrats connus en certains pays sous le titre de locatairie perpétuelle, sont comprises dans les dispositions et prohibitions de l'article précédent, sauf les modifications ci-après sur le taux de leur rachat[2076].

Titre II. Principes généraux sur le rachat.

Art 1er. Tout propriétaire pourra racheter les rentes et redevances foncières et perpétuelles, à raison d'un fonds particulier, encore qu'il se trouve posséder plusieurs fonds grevés de pareilles rentes envers la même personne, pourvu néanmoins que ces fonds ne soient pas tenus sous une rente ou une redevance foncière solidaire, auquel cas le rachat ne pourra pas être divisé.
(...)[2077]

[2075] *Voy décret du 15 brumaire an 2.*
« Pour mettre un terme aux recherches sur le passé, on doit déclarer valables, encore qu'ils aient eu lieu sans l'autorisation requise, des remboursements de rentes faits en 1790, à l'administration des pauvres, auxquels elles appartenaient (17 nov 1819; Conseil d'Etat, I. 5, p. 556).
Le détenteur à titre de locatairie perpétuelle de fonds grevés d'une rente ne peut se prévaloir de l'abolition de la loi du 17 juillet 1793 (7nivôse an 12; Cass. S.9, I, 115; - idem, 5 octobre 1808; Cass. S.9, I, 119).
Le débiteur d'une rente viagère ne peut contraindre le créancier à en recevoir le rachat (21 messidor an 4; Cass. S.I, 87).
Les baux à comptant du département de la Loire-Inférieure, n'étant pas translatifs de propriété, ne sont pas atteints par les lois sur l'abolition de la féodalité (Avis du Conseil d'Etat sur les baux à comptant, 4 thermidor an 8; S.I, 2, 153).
Arrêté des consuls qui determine le mode de liquidation des rentes stipulées en nature (4 fructidor an 8; S.I, 2, 149).
De ce que les lois prohibent toute transaction sur des alimens, il ne s'ensuit pas qu'on ne puisse transiger sur une rente viagère créée à titre onéreux, qui n'a pas été constituée en termes formels, pour alimens (30 floréal an II; Poitiers; S.3, 2, 487).
La faculté de contraindre tout créancier de rentes foncières à en souffrir le rachat, n'appartient pas également à ceux qui se sont rendus caution de l'acquittement de la rente (24 mars 1806; Cass. S.6, I, 289) ».Notes de Duvergier sous ce décret.

[2076] *« L'abolition de la féodalité profite au preneur à locatairie perpetuelle, comme elle profite aux preneurs par emphytéose perpétuelle (29 juin 1813; Cass. S. 13, I, 382).*
La stipulation d'une rente ou redevance perpétuelle dans un bail emphytéotique postérieur à la loi du 18 = 29 décembre 1790, n'entraîne pas la nullité du bail; seulement la rente ou redevance stipulée perpetuelle est rachetable, nonobstant la stipulation de perpetuité (15 déc 1824; Cass. S. 25, I, 290) ». Notes de Duvergier sous ce décret.

[2077] L'article 2 parle de copropriétaires..

Art 6. La liquidation du rachat des rentes appartenant à la nation, ne pourra être faite que par les assemblées administratives du district dans l'arrondissement duquel se trouve situé le fonds grevé de la rente, ou de leur directoire, sous l'inspection et avec l'autorisation des assemblées administratives de département. Le paiement du prix dudit rachat ne pourra être fait qu'à la caisse du district dudit arrondissement, et le directoire du district sera tenu de faire verser le prix dans la caisse de l'extraordinaire.
Art 7. La disposition de l'article précédent aura lieu indistinctement et sauf les seules exceptions ci-après, à l'égard des rentes nationales, à quelque établissement, corps ou bénéfice et office supprimé qu'elles appartiennent, encore qu'il s'agisse d'établissement dont l'administration a été conservée provisoirement ou autrement par les précédents décrets, et notamment par celui des 28, 23 octobre dernier soit à des municipalités, soit à certains administrateurs des fondations, séminaires, collèges, fabriques, établissements d'études ou de retraite, hôpitaux, maisons de charité, bénéfices actuellement régis par l'économe général du clergé; enfin, à certains ordres de religieux ou religieuses, même à l'égard des rentes appartenant aux établissements protestants, mentionnés en l'article 17 du titre I du décret des 28, 23 octobre dernier, à l'égard de toutes lesquelles rentes la liquidation du rachat ne pourra être faite que par les administrations de département et de district, et le prix du rachat ne pourra être versé qu'en la caisse du district, ainsi qu'il a été dit en l'article ci-dessus, à peine de nullité desdits rachats.
Art 8. Sont exceptées des dispositions des articles 6 et 7 ci-dessus, les rentes ci-devant appartenant aux domaines de la couronne, aux apanagistes, aux engagistes, aux échangistes dont les échanges ne sont point encore consommés. La liquidation du rachat desdites rentes sera faite, jusqu'à ce qu'il en ait été autrement ordonné, par les administrateurs de la régie actuelle des domaines ou par leurs préposés.
Art 9. Sont pareillement exceptées des dispositions des articles 6 et 7 ci-dessus, les rentes appartenant aux commanderies, dignités et grands- prieurés de l'ordre de Malte. (...)

Art 12. (..) Les administrateurs de biens nationaux, qui sont autorisés à liquider le rachat par les articles 8 et 9, [pourront] procéder aux dites liquidations à l'amiable (...).
Art 13. Dans tous les cas où la rente rachetée, et dont le prix aura été versé dans les caisses de district et de l'extraordinaire, appartiendra à des établissements non supprimés, et qui ne le seront point par la suite, il sera, s'il y a lieu, et d'après l'avis des assemblées administratives, pourvu à telle indemnité qu'il appartiendra en faveur desdits établissements.

Titre III. Mode et taux du rachat.

(...)
Art 3. A l'égard des rentes et redevances foncières originairement créées rachetables, mais qui sont devenues irrachetables avant le 4 août 1789, par l'effet de la prescription, le rachat s'en fera sur le capital porté au contrat, soit qu'il soit inférieur ou supérieur aux deniers ci-dessus fixé.
(...)
Art 5. Lorsque les baux à rente ou emphytéose perpétuelle et non seigneuriale, contiendront la condition expresse imposée au preneur et à ses successeurs, de payer au bailleur un droit de lods ou autre droit casuel quelconque en cas de mutation, et dans les pays où la loi assujettit les détenteurs aux dits titres de bail à rente ou emphytéose perpétuelle et non seigneuriale, à payer au bailleur des droits casuels aux mutations; le possesseur qui voudra racheter la rente foncière ou emphytéotique, sera tenu, outre le capital de la rente indiquée en l'article 2 ci-dessus, de racheter les droits casuels dus aux mutations, et ce rachat se fera aux taux prescrits

par le décret du 3 mai, pour le rachat des droits pareils ci-devant seigneuriaux, selon la quotité et la nature du droit qui se trouvera dû par la convention ou suivant la loi.[2078]

TITRE IV. De l'effet de la faculté du rachat, relativement aux droits seigneuriaux.
Art 1er. Dans les pays et les cas où le rachat des rentes foncières créées irrachetables donnait ouverture à des droits de lods et ventes, et dans ceux où les baux à rente foncière rachetable, ainsi que la vente du fonds, à la charge de la rente rachetable, donnaient ouverture aux dits droits, les propriétaires des ci-devant fiefs ne pourront exiger de droits de lods et ventes, sous prétexte de la faculté qui a été accordée par le présent décret du 4 août 1789, et qui est confirmée par le présent décret, de racheter les rentes foncières créées irrachetables. Lesdits droits de lods et ventes ne pourront être exigés que lors du remboursement effectif desdites rentes, et dans le cas où les droits casuels n'en auraient point été rachetés avant ledit remboursement, sauf aux propriétaires des ci-devant fiefs à se faire payer des droits accoutumés, soit dans le cas de mutation ou d'aliénation des fonds, tant que lesdites rentes n'auront point été remboursées, ou que le rachat desdits droits casuels n'aura point été fait.
(…)
TITRE V. De L'effet de la faculté de rachat vis à vis du propriétaire de la rente et du débiteur.
Art 1er. La faculté de rachat accordée aux débiteurs de rentes foncières, ne dérogera en rien aux droits, privilèges et actions qui appartenaient ci-devant aux bailleurs de fonds, soit contre les preneurs personnellement, soit sur les fonds baillés à rente. (...)

TITRE VI. De l'effet de la faculté de rachat vis à vis des créanciers du bailleur.
Art 1er. La faculté de rachat des rentes foncières ne changera rien aux droits que les lois, coutumes et usages donnaient sur icelles aux créanciers hypothécaires ou chirographaires des bailleurs, lesquels continueront à les exercer comme par le passé, sauf les modifications ci-après. (...)

TITRE VII. Du droit d'enregistrement sur les quittances de rachat.
Article unique. Toutes les quittances de rachat de rentes ci-devant créées irrachetables, ou qui sont devenues telles par la prescription de la faculté de rachat, seront assujetties à l'enregistrement; et il ne sera payé que quinze sous pour le droit d'enregistrement: les frais en seront à la charge de celui qui fera le rachat.

[2078] Viennent ensuite les règles de calcul pour l'évaluation du produit annuel des rentes ou redevances foncières payables, non en argent mais en nature.

ANNEXE 9. 17 septembre 1793: Loi des suspects.

Article premier. Immédiatement après la publication du présent décret, tous les gens suspects qui se trouvent dans le territoire de la République et qui sont encore en liberté seront mis en état d'arrestation.
Art 2. Sont réputés suspects:
1. Ceux qui, soit par leur conduite, soit par leurs relations, soit par leurs propos ou par leurs écrits, se sont montrés partisans de la tyrannie, du fédéralisme, et ennemis de la liberté;
2. Ceux qui ne pourront pas justifier de leurs moyens d'exister et de l'acquit de leurs devoirs civiques;
3. Ceux à qui il a été refusé des certificats de civisme;
4. Les fonctionnaires publics suspendus ou destitués de leur fonction par la Convention nationale et non réintégrés;
5. Ceux des ci-devant nobles, ensemble les maris, femmes, pères, mères, fils ou filles, frères ou sœurs, et agents d'émigrés, qui n'ont pas constamment manifesté leur attachement à la Révolution;
6. Ceux qui ont émigré, quoiqu'ils soient rentrés en France dans le délai fixé.

ANNEXE 10. Loi du 10 frimaire an II (30 novembre 1793).

ANNEXE 11. Les décrets de ventôse (26 février 1794) : Décret du 8 ventôse an II.

« Les biens des ennemis de la République pour les pauvres:
Article premier. Toutes les communes de la République dresseront un état des patriotes indigents qu'elles renferment, avec leurs noms, leur âge, leur profession, le nombre et l'âge de leurs enfants. Les directoires du district feront parvenir dans le plus bref délai, ces états au Comité de salut public.
Art.2. Lorsque le Comité de salut public aura reçu ces états, il fera un rapport sur les moyens d'indemniser tous les malheureux avec les biens des ennemis de la Révolution, selon le tableau que le Comité de sûreté générale lui aura présenté et qui sera rendu public. (Rapport de Saint-Just à la Convention).

II. TEXTES LEGISLATIFS RELATIFS AU CONTENTIEUX DU CONSEIL DE PREFECTURE EN MATIERE DE DOMAINES ROYAUX ACCENSES.

ANNEXE 12. 9 mai = 21 septembre 1790 (Lettre Patente). Décret concernant l'aliénation des domaines de la couronne[2079].

« Art 1. Tous les domaines de la couronne, sans aucune exception, peuvent, dans les besoins de l'Etat, être vendus et aliénés à titre perpétuel et incommutable, en vertu d'un décret spécial des représentants de la nation, sanctionné par le Roi.
Art. 2. Les propriétés foncières du prince qui parvient au trône et celles qu'il acquiert pendant son règne, à quelque titre que ce soit sous la seule exception comprise en l'article suivant, sont de plein droit unies et incorporées au domaine de la couronne, et l'effet de cette réunion est perpétuel et irrévocable[2080].
Art. 3. Les acquisitions faites par le Roi à titre singulier, et non en vertu des droits de la couronne, sont et demeurent, pendant son règne, à sa libre disposition; et ledit temps passé, elles se réunissent de plein droit, et à l'instant même, au domaine de la couronne ».

[2079] DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 172.
[2080] Note de Duvergier : « Les créanciers du prince deviennent créanciers de l'Etat, par suite de l'avénement au trône du prince débiteur. Ils n'ont point d'action personnelle contre le Roi (30 janvier 1822; Cass S. 22, I, 113). Ce principe est changé par la loi du 2 mars 1832, art 22 ». DUVERGIER, op. cit., Tome1, p. 172.

ANNEXE 13. Proclamation du 13 août = 21 septembre 1790. Décret portant qu'il ne sera plus concédé d'apanages réels, et révocation de ceux qui ont été ci-devant concédés[2081].

Art 1er. Il ne sera concédé à l'avenir aucun apanage réel. Les fils puînés de France seront élevés et entretenus aux dépens de la liste civile, jusqu'à ce qu'ils se marient ou qu'ils aient atteints l'âge de 25 ans accomplis: alors il leur sera assigné sur le trésor national des rentes apanagères, dont la quotité sera déterminée à chaque époque par la législature en activité.
2. Toutes concessions d'apanages antérieures à ce jour sont et demeurent révoquées par le présent décret (...)
3. La présente révocation aura son effet à l'instant même de la publication du présent décret, pour tous les droits ci-devant dits régaliens, ou qui participent de la nature de l'impôt, comme droits d'aides et autres y joints, contrôle, insinuation, centième denier, droits de nomination et de casualité des offices, amendes, confiscation, greffes et sceaux, et tous autres droits semblables dont les concessionnaires jouissent à titre d'apanage, d'engagement, d'abonnement ou de concession gratuite, sur quelques objets ou territoires qu'ils les exercent.
4. Les droits utiles mentionnées dans l'article précédent, seront à l'instant même réunis aux finances nationales (...)
5. Les apanagistes continueront de jouir des domaines et droits fonciers compris dans leurs apanages; jusqu'au mois de janvier 1791 ils pourront même faire couper et exploiter (..) les portions de bois et futaies dûment aménagées et dont les coupes étaient affectées à l'année présente par lettres de concession (..).
6. Les fils puînés de France et leurs enfants et descendants ne pourront, en aucun cas, rien prétendre ni réclamer à titre héréditaire dans les biens meubles ou immeubles laissés par le Roi, la Reine et l'héritier présomptif de la couronne.
7. Les baux à ferme ou à loyer des domaines et droits réels compris aux apanages supprimés, ayant une date antérieure de six mois au moins au présent décret[2082], seront exécutés selon leur forme et teneur; mais les fermages et loyers seront payés à l'avenir aux trésoriers des districts de la situation des objets compris en iceux, déduction faite de ce qui sera dû à l'apanagiste sur l'année courante, d'après les dispositions de l'article 5.
8. Les biens ou objets non affermés, ou qui l'auraient été depuis 6 mois, seront régis et administrès comme les biens nationaux retirés des mains des ecclésiastiques.
9. Les décrets relatifs à la vente des biens nationaux s'étendront et seront appliqués à ceux compris dans les apanages supprimés.
10. Les acquisitions faites par les apanagistes dans l'étendue des domaines dont ils avaient la jouissance à titre de retrait, des domaines tenus en engagement dans l'étendue de leurs apanages, continueront d'être réputés engagements, et seront à ce titre perpétuellement *r*achetables*.

[2081] DUVERGIER, op. cit., Tome 1, page 304.
[2082] Baux dont la date est de 6 mois au moins antérieure à celle du décret.

ANNEXE 14. Loi du 14 ventôse an VII ou 4 mars 1799, relative aux domaines engagés par l'ancien gouvernement).

« Art. 1er. Les aliénations du domaine de l'Etat consommées dans l'ancien territoire de la France avant la publication de l'édit de février 1566, sans clause de retour ni réserve de rachat, demeurent confirmées.
2. En ce qui concernent les pays réunis postérieurement à la publication de l'édit de février 1566, les aliénations de domaines faites avant les époques respectives des réunions seront réglées suivant les lois lors en usage dans les pays réunis, ou suivant les traités de paix ou de réunion.
3.Toutes les aliénations du domaine de l'Etat, contenant clause de retour ou réserve de rachat, faites à quelque titre que ce soit, à quelques époques qu'elles puissent remonter, et, en quelque lieu de la République que les biens soient situés, sont et demeurent définitivement révoquées.
4. Toutes autres aliénations, même celles qui ne contiennent aucune clause de retour ou de rachat, faites et consommées dans l'ancien territoire de la France postérieurement à l'édit de février 1566, et dans les pays réunis postérieurement aux époques respectives de leur réunion, sans autorisation des assemblées nationales, sont et demeurent révoquées, ainsi que les sous-aliénations qui peuvent les avoir suivies, sauf les exceptions ci-après[2083].
5. Sont exceptées des dispositions de l'article 4 :
1° Les échanges consommés légalement et sans fraude avant le 1er janvier 1789, pour les pays qui, à cette époque, faisaient partie de la France; et avant les époques respectives des réunions, quant aux pays réunis postérieurement audit jour 1er janvier 1789;
2° Les aliénations qui ont été spécialement confirmées par les décrets particuliers des Assemblées nationales, non abrogées ou rapportées postérieurement;
3° les inféodations et accensements de terres vaines et vagues, landes, bruyères, palus et marais, non situés dans les forêts ou à 715 mètres d'icelles (cent perches environ), pourvu que les inféodations et accensements aient été faits sans fraude, et dans les formes prescrites par les règlements en usage au jour de leur date, et que les fonds aient été mis et soient actuellement en valeur, suivant que le comportement la nature du sol et la culture en usage dans la contrée.
4° Les aliénations et sous-aliénations ayant date certaine avant le 14 juillet 1789, faites avec ou sans deniers d'entrée, de terrains épars quelconques au-dessous de la contenance de 5 hectares, pourvu que lesdites parcelles éparses de terrains ne comprissent, lors des concessions primitives, ni des maisons appelées châteaux, moulins, fabriques ou autres usines, à moins qu'il n'y eut condition de les démolir, et que cette condition n'ait été remplie, ni, dans les villes, des habitations actuellement comprises aux rôles de la contribution foncière au-dessus de 40 francs de principal.

[2083] Note de Duvergier sous cet article : « *Les dispositions sur les domaines engagés ne s'appliquent pas aux domaines vendus par les anciens ducs de Bar (30 janvier 1821; Cass. S.21, I, 146).*
Les terres en friche, échues par déshérence aux anciens ducs de Lorraine avant la réunion à la France, tombaient dans leur domaine privé inaliénable, et non dans le domaine de l'Etat. En conséquence, les concessions de ces terres consenties par les anciens ducs ne peuvent être considérées comme aliénations du domaine de l'Etat, révocables aux termes de la loi du 14 ventôse an 7 (15 juillet 1823; Cass. S. 23, I, 409).
Un engagiste maintenu ne peut, en raison de sa maintenues, évincer ses sous-aliénataires (6 mai 1807, décision du ministre; S.6, 2, 144).
Dans le cas de maintenue de l'engagiste principal, les sous-aliénataires sont implicitement maintenus, comme étant aux droits du vendeur (3 février 1819, ordonnance; S.19, 2, 305) ».

5°. Les inféodations, sous-inféodations et accensements de terrains dépendant des fossés, murs et remparts de villes, justifiés par des titres valables, ou par arrêt de conseil, ou par une possession paisible et publique de 40 ans, pourvu qu'il y ait été fait des établissements quelconques ou qu'ils aient été mis en valeur.
(...)
8. Dans le cas où un contrat d'aliénation, inféodation, bail ou sous-bail à cens ou à rente, porterait à la fois sur des terrains désignés comme vains et vagues, landes, bruyères, palus, marais et terrains en friche, et sur des terres désignées comme étant cultivées ou autrement en valeur sans énonciation de contenance, ou sans distinguer la contenance des uns et des autres, la révocation aura lieu pour le tout.
9. Si les objets aliénés sous le nom de terres vaines et vagues, landes, bruyères, palus et marais, étaient, lors de l'aliénation, des terrains en culture ou en valeur, la frauduleuse qualification pourra se prouver par la notoriété publique et par enquête, ou par actes écrits mis en opposition avec l'acte qui contient l'aliénation.
10. Cette frauduleuse qualification sera légalement présumée, et donnera lieu de plein droit à la révocation, si les aliénations dont il est parlé en l'article précédent ont été faites à des ci-devant gentilshommes titrés, ou autres personnes ayant charge à la cour; sans néanmoins que ladite révocation puisse atteindre les sous-inféodataires, à moins qu'ils ne réunissent les mêmes qualités.
11. L'exception portée au § V de l'article 5 ne s'applique pas aux inféodations, dons ou concessions, faits par un seul acte, et en entier, de tous les murs, remparts et fortifications d'une ville, ou de tous les terrains en dépendant: en ce cas, le sort desdites concessions sera réglé par les articles 1, 2, 3 et 4 de la présente, sans préjudicier toutefois à l'exécution dudit § V, relativement aux parcelles qui seraient possédées par des sous-concessionnaires.
12. Les mêmes articles 1, 2, 3 et 4 s'appliquent aux biens que l'engagiste aurait pu réunir par puissance féodale, ou à titre de retrait féodal ou censuel résultant de son contrat d'aliénation.
13. Les engagistes qui se ne sont maintenus par aucun des articles précédents, et même les échangistes dont les échanges sont déjà révoqués ou susceptibles de révocation, sont tenus, à peine d'être déchus de la faculté portée en l'article suivant, de faire, dans le mois de la publication de la présente, à l'administration centrale de département où sont situés les biens ou la majeure partie des biens engagés ou échangés, non encore vendus par la nation ni soumissionnés en exécution de la loi du 28 ventôse an IV et autres y relatives, la déclaration générale des fonds faisant l'objet de leur engagement, échange ou autre titre de concession.
(…)
15. En faisant la soumission énoncée en l'article précédent, ils seront tenus de nommer leurs experts, et de déposer l'état, signé d'eux ou de leur procureur constitué, touchant à la consistance des biens qu'ils entendent conserver, leur situation, leur nature au temps de la concession, leur état actuel et leur produit, sans pouvoir être reçus à faire leur soumission autrement que sur la totalité du domaine ou des domaines compris dans le même titre, ou sur la totalité de ce qui en reste en leur possession ; le tout à peine de nullité de ladite soumission. Le présent article, ainsi que le 13° et le 14°, ne s'applique point aux concessions de forêts au-dessus de cent cinquante hectares, ni de terrains enclavés dans les forêts nationales ou à sept cent quinze mètres d'icelles, sur lesquelles il sera definitivement statué par une résolution particulière.

III. ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES DU CONSEIL DE PREFECTURE.

ANNEXE 14. Périodes d'intérim pour absence du préfet.

ANNEXE 15. Au moment de la Seconde Restauration et en attendant le nouveau préfet, le ministre de l'Intérieur nomme un conseiller de préfecture préfet par intérim.

ANNEXE 16. Le Roi préfère nommer un conseiller général pour assurer l'intérim de la préfecture.

ANNEXE 17. Le préfet de la Meurthe nouvellement nommé est appelé à d'autres fonctions. Un conseiller de préfecture est appelé pour assurer l'intérim.

SOURCES

I. ARCHIVES DEPARTEMENTALES DE MEURTHE ET MOSELLE (A.D.M.M.).

A. SOURCES MANUSCRITES.

• Série K :
- Sous-Série 5 K : Conseil de préfecture, Délibérations et arrêtés, an VIII-1899.

• Série M : Administration générale et économie du département de 1800 à 1940:

- Sous-série 1 M: pour la correspondance

- Sous-série 2 M: pour le personnel administratif :
2 M 1 : Préfets de la Meurthe puis de la Meurthe et Moselle : état nominatif des préfets nommés de l'an VIII à 1850. Dossiers individuels. Préfets Affaires générales et collectives
2 M 7 : Les Conseillers de préfecture de l'an VIII à 1939 (voir peut-être jusqu'à 2 M 14)

-la sous-série 3 M: Elections (listes électorales, du Consulat à la fin de la Restauration)
3M 1: liste des Notables et des impôts de l'an IX à XI.

• Série N : Administration et comptabilité départementale depuis 1800 jusqu'à 1947 :
3 N 260-266 : Registres des arrêts préfectoraux relatifs au personnel et au traitement des employés de la préfecture.

• Série U.

B. SOURCES IMPRIMEES

Journaux locaux, références des ADMM :

Le Belier : Jour 314 (pour l'affaire Leclere : Jour 314/6 : jan. juillet 1914)

L'Eclair de l'Est : Jour 18 : 1905-1949 : devient en 1949 Dimanche Eclair

Eclaireur de Lunéville Jour 22 (jusqu'en 1914)

Moniteur officiel du Gouvernement général de Lorraine et du Préfet de la Meurthe (Nancy)

Bi-hebdomadaire publié par ordre du commissaire civil[2084] de la Lorraine
Novembre 1870- Mars 1871 (n° 14-62)

Moniteur de la Meurthe et Vosges
1852-1933 Jour 3.

Moniteur de Meurthe 52J29
(24.07.1853 ; 6.01.1859 ; 8.01.1859 => ? ? pour affaire Leclere ? à quoi cela correspond il ?)

La gazette nationale ou Le Moniteur Universel 1800.
C. Documentation parlementaire et sources legislatives:

1) LE BULLETIN DES LOIS :

Collection Duvergier: Collection complète de lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État de 1789 à 1814, inclusivement par ordre chronologique, avec un choix d'instructions ministérielles et de notes sur chaque loi, par B. Duvergier, 1824-1828.

II. ARCHIVES NATIONALES.

F 1 à 41 5. Collection de documents concernant l'Administration départementale et communale.

[2084] qui est-ce ?

Fl b : Personnel administratif du ministère de l'Intérieur : préfets, sous-préfets, conseillers de préfecture.

Fl b I 82 : Traitements, indemnités, logement des fonctionnaires de l'Administration départementale - 1793-1856.

F 1 b I 150 à 154 2 : Fonctionnaires de l'Administration préfectorale : candidatures, nomination, listes et renseignements divers. An VIII 1840.

Fl b I 155 à 180 : Dossiers individuels des préfets, sous-préfets, secrétaires généraux, conseillers de préfecture par ordre alphabétique, An VIII à1 880.

F 1b 1 172. 10 RIOUFFE 167. 2 (exposant 4) MIQUE 156.4 (exposant 1): BOUVIER DUMOLART 167.9 MARQUIS

F1 b I 297 à 400 : Dossiers individuels des préfets ayant, de 1898 à 1913, cessé d'exercer leurs fonctions entre 1880 et 1900.

Fl b I 436 à 530 : Dossier individuel des préfets ayant cessé d'exercer leurs fonctions.

F2 I 130 8 : Récusation des conseillers de préfecture et membres des commissions spéciales.

F2 I 116 14 : Fonctions compatibles..

F2 I 130 8 : Récusations...
*

LISTE DES LOIS, ARRETES, DECRETS ET AUTRES DECISIONS ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES CITEES.

A. LEGISLATION CONCERNANT LA NOUVELLE DIVISION TERRITORIALE ET SEPARATION DES AUTORITES ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES :

• Lettre patente du 14 décembre 1789[2085].
• Lettre patente du 22 décembre 1789 = janvier 1790[2086], sect 3.
• 30 mars 1790[2087].

[2085] Décret relatif à la constitution des municipalités, suivi de l'instruction. DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 63-71.
[2086] Décret relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives. DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p.73-89.
[2087] « Explications données par le comité de constitution, sur quelques articles du décret concernant les municipalités » ; DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 141-143.

•12-20 août 1790[2088]
• 16= 24 août 1790, titre 2 art 13
• 7=14 oct 1790 (L.2, 163; Bd.7, 14) Id. 3= 14 sept 1791, tit 3, ch 5? art 3
• 5 fructidor an III art 203
•16 fructidor an III
•Voir 6 et 7 = 11 septembre 1790
•Voir la loi des 28 = 29 août 1793 et voir articles 127 et suivants du Code Pénal (mais de quelle année??) :
•25 ventôse an XIII[2089].

B. LEGISLATION CONCERNANT LA PREMIERE PARTIE DE CETTE THESE.

•Décret du 24 décembre 1789.
•Décret du 26 février – 4 mars 1790.
•Décret du 28 janvier 1790.
•Loi du 17 février 1800 (28 pluviôse an VIII).
•Deux arrêtés du 8 mars 1800 (17 ventôse an VIII)[2090].
•Arrêté du 17 mars 1800 (26 ventôse an VIII)[2091]
•Deux arrêtés du 27 juin 1800 (8 messidor an VIII)[2092].
•Arrêté du 17 octobre 1801 (25 vendémiaire an X).
•Arrêté du 16 février 1802 (27 pluviôse an X).
•Avis du Conseil d'Etat du 16 mars 1805 (25 ventôse an XIII).

[2088] Instruction de l'Assemblée nationale concernant les fonctions des assemblées administratives; DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 281-303.

[2089] « La nullité des décisions incompétamment rendues par les Conseil de préfecture ne peut être prononcée par les tribunaux » : Ceci est le résumé de Duvergier mais n'est cependant pas la citation exacte de l'avis du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat a dit : « Le Conseil d'Etat qui, d'après le renvoi de sa majesté l'empereur, a entendu le rapport de la section de la législation sur celui du grand-juge, ministre de la justice, tendant à faire décider si les confiscations de marchandises anglaises prononcées par des conseils de préfecture doivent être maintenues. Vu la loi du 10 brumaire an V, qui prohibe l'importation des marchandises anglaises et ordonne que les contrevenants aux dispositions de cette loi soient traduits devant le tribunal de police correctionnelle ; La loi du 13 floréal an XI qui attribue aux tribunaux spéciaux la connaissance du crime de contrebande avec attroupement et port d'armes ; L'avis du Conseil d'Etat approuvé le 1er floréal an XI ; Les observations du ministre de l'Intérieur :
Considérant qu'aux termes de ces lois, la connaissance des délits de contrebande est, dans tous les cas, du ressort de l'autorité judiciaire ; Que le droit de réformer les décisions incompétemment rendues par les administrations, en matière de contrebande, ne peut cependant pas appartenir aux tribunaux ;
Est d'avis que les décisions rendues par les conseils de préfecture sur les matière de contrebande sont nulles sans difficulté : mais, les parties ayant pu exécuter ces décisions, et se trouver non-recevables à les attaquer par ce motif ou par d'autres raisons valables, il convient que sa majesté, en son Conseil d'Etat, statue sur les affaires de cette nature, non par une décision générale, mais par des décrets particuliers sur chaque réclamation qui lui sera présentée ». DUVERGIER, op. cit., Tome 15, p. 154.

[2090] Le premier arrêté concerne « l'établissement des préfectures ». Le second est « relatif à l'installation, aux fonctions, au costume des préfets, et au traitement des secrétaires de préfecture, du préfet de police de Paris, des commissaires généraux de police ». DUVERGIER, op. cit., Tome 12, p.130 et p. 131-135.

[2091] Arrêté contenant règlement sur les dépenses des préfectures et sous-préfectures ; DUVERGIER, op. cit., Tome 12, p. 140-142.

[2092] Arrêté du 8 messidor an VIII (27 juin 1800) « relatif au costume des conseillers de préfecture et des maires et adjoints à la nomination du premier consul ». Arrêté du 8 messidor an VIII (27 juin 1800) « relatif au traitement des greffiers des tribunaux », DUVERGIER, op. cit., Tome 12, p. 247-249.

C. LEGISLATION CONCERNANT LES DOMAINES, BIENS NATIONAUX (PAR ORDRE CHRONOLOGIQUE) :

•Décret du 28 octobre-1er novembre 1789 qui suspend l'émission des vœux monastiques[2093]
•Décret du 2 =4 novembre 1789, qui met les biens ecclésiastiques à la disposition de la nation.
•Décret du 19 et 21 décembre 1789[2094]
•Décret du 16-17 et 22 avril 1790[2095]
•Décret du 9 mai-13 juin 1790[2096].
•Décret du 9 mai-21 septembre 1790[2097].
•Décret du 14-17 mai 1790[2098].
•Décret du 15-26 mai 1790[2099].
•Décret du 17-21 mai 1790[2100].
•Décret du 9-25 juillet 1790[2101].
•Décret du 10-18 juillet 1790[2102].
•Décret du 6-18 août 1790[2103].
•Décret du 6-23 août 1790[2104].
•Décret du 7-22 août 1790, concernant la nomination de commissaires pour surveiller l'émission des assignats et l'extinction des billets de la caisse d'excompte[2105]
•Décret du 14-29 août 1790, relatif à l'échange des billets de la caisse d'escompte et des promesses d'assignats[2106].
• Décret du 14 = 29 août 1790 (Procl)[2107].
•Décret du 15 =29 août 1790[2108].
•Décret du 13 août-21 septembre 1790[2109].
•Décret du 15 août = 1er septembre et 23 octobre 1790[2110]

[2093] DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 54.
[2094] Caisse d'escompte et établissement d'une caisse de l'extraordinaire. DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 72.
[2095] Décret concernant les dettes du clergé, les assignats et les revenus des domaines nationaux; DUVERGIER, op. cit., Tome 1 p.147.
[2096] Décret relatif à la signature des assignats ; DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 172.
[2097] Décret concernant l'aliénation des domaines de la couronne. DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 172.
[2098] Décret concernant la vente de quatre cents millions de domaines nationaux ; DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 173-176.
[2099] Décret concernant l'abolition du droit de triage et la propriété des bois, pâturages, marais vacants, terres vaines et vagues ; DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 176-177.
[2100] Décret relatif aux demandes en retrait féodal ou censuel. DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 177-178.
[2101] Décret concernant l'aliénation de tous les domaines nationaux ; DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p.235-238.
[2102] Décret concernant les biens des religionnaires fugitifs. DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 239.
[2103] Décret portant abolition du droit d'aubaine, de détraction et extinction des procédures relatives à ces droits. DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p.272.
[2104] Décret qui excepte les grandes masses de bois et forêts nationales de l'aliénation des biens nationaux ; DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p.273-274.
[2105] DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 274.
[2106] DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 305.
[2107]Décret relatif à l'échange des billets de la caisse d'escompte et des promesses d'assignats ; DUVERGIER, op. cit., Tome 1 p. 305 et suiv. L.2, 1410; B.5, 152. On a le début mais *manque la fin: Duvergier tome 1 page 306* (et suivants?) (on a la page 305) Manque la suite page 306...
[2108] Décret relatif aux soumissions des municipalités et des particuliers pour l'acquisition des domaines nationaux. DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 307.
[2109] « Décret portant qu'il ne sera plus concédé d'apanages réels, et révocation de ceux qio ont été ci-devant concédés » ; DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 304.
[2110] Décret relatif au paiement des arrérages de la dette publique, des rentes du ci-devant clergé, des rentes connues sous le nom d'ancien clergé, et des charges assignées sur les fermes générales. DUVERGIER, op. cit., Tome 1, p. 307.

•Décret du 28 octobre=5 novembre 1790.
•* Décret du 3 = 17 novembre 1790.[2111]
•Décret du 4 = 10 novembre 1790[2112].
•Décret du 22 novembre = 1er décembre 1790[2113].
•Proclamation du 17 décembre 1790[2114]
•Décret du 16 = 25 décembre 1790, qui règle le mode de remboursement de la dette constituée du ci-devant clergé[2115]
•Décret du 16 = 22 décembre 1790, pour l'établissement d'une caisse générale de liquidation[2116]
•Décret du 18 = 29 décembre 1790, relatif au rachat des rentes foncières[2117].
•Décret du 28 avril 1795 (9 floréal an III)[2118].
•Loi du 1er Fructidor an III.
•Loi du 20 floréal an IV (9 mai 1796).
•Arrêté du 2 Nivôse an VI.
•Loi du 4 mars 1799 (14 ventôse an VII)[2119]
•Avis du Conseil d'Etat du 25 décembre 1799 (4 nivôse an VIII)[2120]
•Arrêté du 6 Vendémiaire an IX ou 28.09.1800 (pas trouvé).
•Arrêtés du 19 thermidor an IX (7 août 1801)[2121].
•Arrêté du 7 Messidor an IX.
•Arrêté du 5 fructidor an IX.
•Arrêté du 27 fructidor an IX.
•Loi du 27 pluviôse an IX (16 février 1801).
•Loi du 29 floréal an X (19 mai 1802).
•Arrêté du 6 messidor an X[2122].
•Arrêté du 15 pluviôse an X
•Loi du 28 février – 10 mars 1805 (9 ventôse an XIII).
•Avis du Conseil d'Etat du 14 mars 1808.
•Décret du 19 juin 1813.
•Décret du 21 juin 1813.
•Loi du 27 = 28 avril 1825[2123].

[2111] Décret relatif à la vente des domaines nationaux. DUVERGIER, op. cit., Tome 2, p. 4-8. L.2, *521;* B.8, 13. Voy lois du 14 mai = 25 juillet 1790; du 9= 25 juillet 1790; du 29 novembre = 10 décembre 1790.
[2112] Décret concernant la fabrication des assignats ; DUVERGIER, op. cit., Tome 2, p. 8.
[2113] Décret relatif aux domaines nationaux, aux échanges et concessions et aux apanages ; DUVERGIER, op. cit., Tome 2, p. 30-33.
[2114] Proclamation du roi concernant les rentes du clergé: DUVERGIER, op. cit., Tome 2, p. 104.
[2115] DUVERGIER, op. cit., Tome 2, p. 102.
[2116] DUVERGIER, op. cit., Tome 2, p. 102-104.
[2117] DUVERGIER, op. cit., Tome 2, p. 105-111.
[2118] DUVERGIER, op. cit., Tome 8, p. 99. Décret relatif à la levée du séquestre mis sur les biens des pères et mères d'émigrés, etc.
[2119] DUVERGIER, op. cit., Tome 11, p. 165-173.
[2120] Avis du Conseil d'Etat sur les droits politiques des parents d'émigrés et des ci-devant nobles ; DUVERGIER, op. cit., Tome 12, p. 47.
[2121] Il existe deux arrêtés intéressants à cette date. L'un « règle la compétence sur les contestations relatives au paiement des fournitures faites pour le compte du Gouvernement ». Le second, est « relatif à un conflit d'attribution sur une liquidation de reprises exercées par une veuve d'émigré ».
[2122] Il y a, à cette date, deux arrêtés intéressants. Le premier n'a pas de rapport direct avec le département de la Meurthe mais peut servir de point de comparaison. Il s'agit d'un arrêté « relatif à la tenue des séances du Conseil de préfecture du département de la Seine, pour les affaires contentieuses d'administration et de police ». Cela concerne donc plutôt la première partie de ce travail. DUVERGIER, op. cit., Tome 13, p. 233. Le second arrêté « détermine le mode de liquidation des fermages arriérés de biens nationaux ». DUVERGIER, op. cit., Tome 13, p. 234.

D. LEGISLATION CONCERNANT LA SUPPRESSION DU REGIME FEODAL.

• Décretdu 4 août 1789.
• Loi du 15 = 28 mars 1790.
• Décret du 15 = 26 mai 1790.
• Décret du 17 = 27 mai 1790.
• Décret du 6= 18 août 1790.
• Décret du 3 = 10 décembre 1790[2124].
• Décret du 18 = 29 décembre 1790.
• Loi du 25 = 28 août 1792.
• Loi du17 juillet 1793.
• Loi du 19 mai 1802 (29 floréal an X).
• Avis du Conseil d'Etat du 14 mars 1808.

E. LEGISLATION CONCERNANT LES AUTORISATIONS DE PLAIDER.

•Arrêté du 17 vendémiaire an X (9 octobre 1801).
•Arrêté du 13 nivôse an X (3 janvier 1802).
•Arrêté du 3 pluviôse an X (23 janvier 1802).
•Arrêté du 9 fructidor an X (27 août 1802).

[2123] Loi concernant l'indemnité à accorder aux anciens propriétaires de biens-fonds confisqués et vendus au profit de l'Etat en vertu des lois sur les émigrés, les condamnés et les déportés. DUVERGIER, op. cit., Tome 25, p. 78-102.
[2124] Décret relatif aux fermiers et sous-fermiers des domaines de la province de Lorraine ; DUVERGIER, op. cit., Tome 2, p. 67-68.

BIBLIOGRAPHIE.

MONNET (E.), Histoire de l' Administration provinciale, départementale et communale en France, 1885.

P. CLEMENDOT, Le département de la Meurthe à l'époque du Directoire, Nancy, 1966.
Dareste, la jce administrative en France, 1862

E. LAFERRIERE, Traité de la JP administrative et des recours contentieux, Berger-Levrault, 1887

G. Jèze, Les ppes généraux du droit administratif, Giard et Brière, 1914

A. Mestre, L'évolution du droit administratif (doctrine) de 1869 à 1919, Bull. soc. Législ. Comp., 1922, 247-262

M. WALINE, 50 ans de JP administrative, Dalloz, 1950, chron. 6, 21 et s.

J.-M. Auby, R. Drago, Traité du contentieux administratif, LGDJ, 1984

F. KOECHLIN, La responsabilité de l'Etat en dehors des contrats de l'an VIII à 1873, LGDJ, 1957

G. LEPOINTE, L'évolution de la responsabilité administrative dans la France du XIX°, Rev. Hist. Drt. Frs. Et étr., 1959, 214-219

C. DEBBASCH, Le droit administratif face à l'évolution de l'A° frse, Rev . intern. Sc. Adm., 1973, 101-107
Coll. L'A° dans son droit. Genèse et mutation du droit Aif frs Publisud, 1985

J. RIVERO, JP et doctrine dans l'élaboration du droit Aif, Etudes et doc. Du CE, 1955, 27-36

Y. GAUDEMET, les méthodes du juge Aif

H. Puget et al, Bibliographie de la fonction publique et du personnel des administrations publiques de 1900 à 1947, Domat Montchrestien, 1948

P. BODINEAU, L'Histoire de la fonction publique s'écrit peu à peu : un bilan rapide des recherches des 15 dernières années, Rev. Sc. Adm. Méditerranée occ., 1987, 84-87.
-le rapport de M. Boulatignier présenté au Conseil d'Etat en 1851; les traités de compétence administrative de M.CHAUVAU et de M. SERRIGNY; Droit administratif de M. De CORMENIN; Traité de l'administration départementale, par M. Herman
-DAUVERT P. *Revue générale de l'Administration,* Novembre 1880, T. IX, p. 261.

ROEDERER A.M., Oeuvre du comte P.L. Roederer, I-VIII, Paris, 1956.

1. OUVRAGES GENERAUX PORTANT SUR L'HISTOIRE DE FRANCE

ANTONETTI (Guy), *Louis-Philippe*, Fayard, Paris, 2004, 996 p.

ANTONETTI (Guy), *Histoire contemporaine, politique et sociale, Paris, P.U.F.,* 8ème édition, 626 pages.

AULARD (A.), *Histoire politique de la Révolution française,* Paris, 1901.

BERTAUD (Jean-Paul), *Les causes de la Révolution française*, Paris, Editions Armand Colin, 1992, 127 pages.

BODINIER (Pierre) et TEYSSIER (Eric), *L'événement le plus important de la Révolution : la vente des biens nationaux,* Société des études robespierristes, Editions du Comité des travaux historiques et scientifiques, 603 pages.

DUVERGIER (Maurice), *Constitutions et documents politiques,* 1989, Presses Universitaires de France, Thémis.

FEDOU (René) (etc..) *Lexique historique du Moyen Age*, Coll. Cursus, Armand Colin, 1996, 167 pages.

GALLO (Max), *Napoléon, T. 1 Le chant du départ, T.2 Le soleil d'Austerlitz, T.3 L'Empereur des Rois, T.4 L'immortel de Sainte-Hélène* ; Robert Laffont, Pocket, 1997.

JARDIN (André) et TUDESQ (André Jean): *La France des Notables (1815-1848) 1. L'évolution générale*, Nouvelle histoire de la France contemporaine, Points, histoire H 106.

LE CLERE Bernard, WRIGHT Vincent, *Les préfets du second Empire* Presses de la Fondation nationale des sciences politiques Paris 1973.

LENTZ (Thierry), Nouvelle histoire du premier Empire, Tome 1 : Napoléon et la conquête de l'Europe, Librairie Arthème Fayard, 2002, 607 pages.

MALET et ISAAC, *L'Histoire, tome 3, Les Révolutions 1789-1848,* Hachette, Marabout, 1960.

MARION (M), *Histoire financière de la France depuis 1715*, Paris, Rousseau, 1914-1919, 6 volumes.

OZOUF-MARIGNIER (M.-V.), La formation des départements, Paris, éd. E.H.E.S.S., 1988.

SAGNAC, *La législation civile de la Révolution*, thèse, 1899.

SAVANT (Jean), *Les préfets de Napoléon,* Hachette, Paris, 1958.

TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution,* 1856, Garnier-Flammarion, 413 pages.

TULARD (Jean), *La France de la Révolution et de l'Empire,* PUF, 1995.

TULARD (Jean), *Les Révolutions,* Editions Fayard, 4 tomes, 1985, 501 pages.

TULARD, FAYARD, FIERRO, *Histoire et dictionnaire de la Révolution française, 1789-1799,* éditions Robert Laffont, 2002, 1223 pages.

VILLEPIN (Dominique de), *Les Cent Jours ou l'esprit de sacrifice,* pour l'histoire, Perrin, 2001, 634 pages.

2. OUVRAGES PORTANT SUR L'HISTOIRE DE LA LORRAINE :

ALLEMAND-GAY (M-T), « Le pouvoir hiérarchique dans le département de la Meurthe, 1789-1795 », Annales de l'Est, 1990,

ALLEMAND-GAY (M-T), « Le procureur-général-syndic du département de la Meurthe et la liberté religieuse », MSHDB, 1991,

BALLEI (Robert) *Notables....,* 4° K II 91

BASTIEN (René): *Histoire de la Lorraine*, 1998, Editions Serpenoise.

CAFFIER (Michel), *Les feuilles lorraines de la Révolution*, Nancy, P.U.F., 1988, 161 pages.

CHARTIER, *Les origines culturelles de la Révolution française*, Editions du Seuil, 1990, 304-* pages.

CUNY (Jean-Marie), *La Lorraine en Révolution*, Jarville-la-Malgrange, Editions de l'Est, 1988, 114 pages.

HOEFER, *Bibliographie,* Firmin Didot frères, fils et compagnie, éditeurs, Paris, tome 18, 1858, 959 pages.

JOANNE (Adolphe), *Département de la Meurthe et Moselle,* 1881, Hachette.

LEPAGE (Henri), *Dictionnaire topographique du département de la Meurthe,* rédigé sous les auspices de la société d'archéologie lorraine par M. Henri Lepage, président de cette société, correspondant du ministère de l'Instruction publique pour les travaux historiques, chevalier de la Légion d'honneur, archiviste du département, Paris, Imprimerie impériale, 1862.

MASSON (J-L), *Histoire administrative de la Lorraine*, 1982

MOULINET (P), *Esprit public...*

OLLIER (J.), *La vente des biens nationaux dans le district de Toul*, Nancy, 1950.

PFISTER Christian : *Les élections à Nancy*

PIERSON (Michel), *L'intendant de Lorraine de la mort de Stanislas à la Révolution française*, Thèse pour le Doctorat, soutenue en 1958, 439 pages.

ROBERT (Christiane), *L'administration préfectorale dans le département de la Meurthe,* Mémoire d'histoire 1970.

ROTH (François), *Encyclopédie illustrée de la Lorraine : l'époque contemporaine, de la Révolution à la grande guerre,* Nancy, Editions Serpenoise, P.U.F., 1992, 271 pages.

THIRY (Jean-Loup), *Le département de la Meurthe sous le Consulat,* Thèse pour le doctorat, Publications du Centre d'histoire du droit lorrain, 1957, prix Manguin (académie des sciences morales et politiques- juin 1959).

THIRY (Jean-Loup) *L'opinion publique et les élections sous le 2° Empire dans le département de la Meurthe,* Colin Robert 1935.

VARTIER (Jean) : *Histoire de notre Lorraine*, 1979, Editions France-Empire.

VOILLIARD (O.), *Nancy au XIX°s*, 1815-1871. Une bourgeoisie urbaine, Ophrys, 1978

MOURLOT M.F sur les derniers intendants de Caen

CORMENIN, Du Conseil d'Etat envisagé comme Conseil et comme Juridiction Paris, 1818.

ARRIGHI, " Le tribunal des Conflits et la Révolution de 1848 ", Dalloz 1949, chronique page 57, Delépine, Le Conseil d'Etat et la Révolution de 1848 (1948 écrit dans ref???), Etudes et documents, 1948, p.17.

LAFERRIERE: Traîté de la Juridiction administrative, t 1er.

Aucoq: Droit Administratif, T. 1er
TESSIER et CHAPSAL, *La procédure devant le Conseil de préfecture*

OUVRAGES D'HISTOIRE DU DROIT :

ANTOINE (Michel), *Manuel d'histoire des institutions*

BARBICHE (Bernard), *Les institutions de la monarchie française à l'époque moderne,* 2ème édition revue et corrigée, Paris, P.U.F., 2001, p.303-406.

BOURDON, *La magistrature sous le Consulat et l'Empire*, Rodez, 1942.

BOURDON, *Napoléon au Conseil d'Etat,*

BOURDON (J.), *La Constitution de l'an VIII, la législation du Consulat et de l'Empire,* Rodez, 1942.

BOURDON (J.), *Les conditions générales de la nomination des fonctionnaires au début du Consulat*, Bulletin de la Société d'histoire moderne, 1931.

GODECHOT, *La transformation des Institutions révolutionnaires à l'époque napoléonienne*, ACN, p. 795-813.

HALEVY (D-), La fin des notables, Paris, 1930

LANGLOIS, " Le plébiscite de l'an VIII, ou le coup d'Etat du 18 pluviôse an VIII " Ah RF 1972/1, pages 43-65.

LEPOINTE G. , *Histoire des Institutions et des faits sociaux de 987 A 1875*

LEPOINTE G. , *Institutions du droit public français au 19°*

LEPOINTE (G), *Histoire des institutions du droit public français au XIXe siècle (1789-1914)*, Éd. Domat, Montchrestien, 1958.

LEPOINTE H., *Histoire des institutions du droit public français 1789-1914,* Domat-Montchrestien, 1953.

MAILLARD (L.), La permanence du personnel politique à travers les changements de régime, thèse Droit, Paris, 1949.

MOUSNIER (Roland), *Etat et commissaire. Recherches sur la création des intendants de province,* dans La plume la faucille et le marteau.

PARISOT, « L'organisation départementale et communale par un préfet de la Meurthe », *Annales de l'Est*, 1908, p. 399-578.

PATAULT (Anne-Marie), *Introduction historique au droit des biens,* P.U.F., 336 PAGES.

RIX P.H., Le secrétaire général de préfecture, Toulouse, 1938.

4. ARTICLES ET OUVRAGES GENERAUX PORTANT SUR L'HISTOIRE DE L'ADMINISTRATION :

ARDASCHEFF, *L' administration provinciale en France,*

BRAIBANT (G.) et al., *Le contrôle de l'Administration et la protection des citoyens*, Cujas, 1973

BRAIBANT (G.) et al., *Le contrôle de l'administration par elle-même*, C.N.R.S., 1983

BURDEAU (François), *Histoire de l'administration française du 18° au 20° siè*cle, Montchrestien Domat Droit public, 1989, 373 pages.

DARESTE (R.), *La justice administrative en France,* 2° édition, Paris, 1898.

GLINEUR (C), *Genèse d'un droit administratif sous le règne de Louis XV (Nord), PU Orléans, 2005.*

GODECHOT (Jacques), *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, PUF, collection Dito, 3° édition 1985, 796 pages.
Centre de recherches d'histoire et de Philologie de la IV° section de l'Ecole pratique des Hautes Etudes, *Histoire de l'Administration française depuis 1800, Problèmes et Méthodes,* Genève Librairie Droz, 1975.

GOURNAY (Bernard)*, Introduction à la science administrative,* Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1978, 313 pages.

HAROUEL (Jean-Louis), *Histoire des institutions de l'époque franque à la Révolution,* Paris, P.U.F.,2001, 628 pages.

LEGENDRE (Pierre)*, L'administration du XVIII° siècle à nos jours*, Presses universitaires de France, Thémis, 1969, 344 pages.

LEGENDRE (Pierre), *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Presses universitaires de France, Thémis 1968, 580 pages.

LHERITIER*, Tourny, intendant de Bordeaux,* Thèse lettres*, Paris 1920.*

LUCAS DE PESLOUAN (J.), *Histoire de la juridiction administrative sous la Révolution et sous l'Empire*, thèse, droit, Paris, 1907.

MASSA-GILLE (Geneviève), *Les rentes foncières sous le Consulat et l'Empire*, *Bibliothèque de l''Ecole des Chartes*, 1975

MESTRE (Jean-Louis), *Introduction historique au droit administratif français*, coll. Droit fondamental, Paris, P.U.F., 1985.

MESTRE (Jean-Louis), *Un droit administratif à la fin de l'Ancien Régime (Provence),* LGDJ, 1976.

MESTRE (Jean-Louis), « Le traitement du contentieux administratif au XVIIIème siècle », *Revue Administrative*, Numéro spécial 1999-3.

MESTRE (Jean-Louis), « Séparation des pouvoirs et contrôle de l'administration au début de la Révolution française, 1789 - 10 août 1792 », *Actes des journées atlantiques d'histoire constitutionnelle,* Université de Macerata, 1994, n°46.

MESTRE (Jean-Louis), « Les racines anciennes du droit administratif français », *Lettre de la mission droit et justice*, n° 26, printemps-été 2007, page 12.

MOREL (A.), *La juridiction des administrateurs actifs*, thèse, droit, Paris, Giard et Brière, 1904.

RAISSAC (G), *Les controverses relatives à la juridiction administrative de 1789 à la Seconde République,* thèse, droit, Paris, 1937.

RAISSAC (G), *La Révolution et l'ordre juridique privé, rationnalité ou scandale ?*, P.U.F., 1988, 2 volumes.

REMOND (Bruno), *La fin de l'Etat jacobin ?,* LGDJ, Décentralisation et développement local, collection dirigée par Georges Dupuis et Michel Bouvier, 117 pages.

WALINE (J.), L'évolution du contrôle de l'administration depuis un siècle, Revue Droit Publ. Et sc. Pol., 1984, 1327-1349.

WEIDENFELD (K), *Les origines médiévales du contentieux administratif, De Boccard, 2001.*

5. OUVRAGES DE DROIT ADMINISTRATIF :

ALIBERT (R.), *Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excés de pouvoir,* Payot, 1927.

AUBY (J.M) et DRAGO (Roland), *Traité du contentieux administratif, chapitre III « Les tribunaux administratifs »,* pages 185 à 210, Tome 1er, LGDJ 1962.

BARATIN (H. L.), *Organisation et méthodes dans l'administration publique,* Berget-Levrault, 1961; nouvelle édition 1971.

BLOCK (Maurice), *Dictionnaire de l'Administration française*, troisième édition, Berger Levrault, 1891 p 518 à 527.
-Block : Dictionnaire de l'administration, Paris 1856.
-et Block : Dictionnaire de l'administration, Paris 1877 (le notre, de Gallica)

BECQUET, *Répertoire administratif*, Tome 8 p. 193 à 449.

BENOIT (F.P.), *Le droit administratif français,* Dalloz, 1968.

CHEVALLIER (J.), *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active, Thèse droit 1968,* Paris, librairie générale de droit et de jurisprudence, 1970.

CLERE (Jean Jacques) « Le socialisme municipal dans la jurisprudence et la doctrine du Conseil d'Etat (fin XIX°s milieu XX°s) », *Mémoires de la société pour l'histoire du Droit et des Institutions des anciens pays bourguignons, comtois et romands*, volume 56, 1999, p.

CORMENIN (Henri de), *Questions de droit administratif,* 2 ou 3 volumes, 1ère éd. 1822, 2e éd. 1823 .

DELAIGUE (Philippe), « Un contentieux administratif départemental sous la Révolution française. L'exemple des départements du Rhône et Loire et du Rhône », *Administration et droit*, Actes des journées de la Société internationale d'Histoire du droit tenues à Rennes, les 26, 27, 28 mai 1994, textes réunis par François Burdeau, LGDJ, pages 89-104./ Thèse Droit, Lyon III, 1993.

DELAIGUE (Philippe), EVRARD (Sébastien), RICHARD (Hugues), « Le district de Chalon-sur-Saône et les autorisations de plaider aux communes (1790-1794) », *Mémoires de la société pour l'histoire du Droit et des Institutions des anciens pays bourguignons, comtois et romands*, volume 56, 1999, p. 217-244.

DURAND (Charles), *Études sur le Conseil d'Etat napoléonien,* PUF, 1949.

GAZIER (F), *Les institutions administratives françaises,* Les cours de droit , 1967.

B. GOURNAY (B.), *Traité de science administrative,* Mouton, 1967.

GOURNAY (B), KESLER (J.F.) ET SIWEK-POUYDESSEAU (J), *Administration publique,* P.U.F 1967.

HAURIOU, Droit Administratif, répertoire Bequet (Dupré, Laferrière, t.XIV, p.6 et suiv

LAFERRIERE (E.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux,* Berger-Levrault, 1887-1888 ; 2 volumes.

LAUBADERE (André de), *Manuel de droit administratif,* Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1955, 9° édition, 1969.

ODENT (R.), *Contentieux administratif,* Les cours de droit 1965-1966, 4 volumes.

SAUTEL (Gérard)*, Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, Précis Dalloz, sixième édition, 1985, 613 pages.

SEGALA (Solange), « L'activité contentieuse de l'administration départementale des Bouches-du-Rhône entre 1790 et 1792 », *Administration et droit*, Actes des journées de la Société internationale d'Histoire du droit tenues à Rennes, les 26, 27, 28 mai 1994, textes réunis par François Burdeau, LGDJ, p 80-88.

SEGALA (Solange), *L'activité des autorités administratives départementales des Bouches-du-Rhône de 1790 à 1792,* Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1997, 432 pages.

SERRIGNY (D.), *Traité de l'organisation de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative*, 3 tomes, Paris 1865.

WALINE (M.), *Précis de droit administratif,* Montchrestien, 1969. *Histoire de l'administration,* Cujas, 1972.

WEBER (Yves)*, l'Administration consultative*, Thèse pour le doctorat en droit, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1968.

6. OUVRAGES ET ARTICLES SUR LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE EN GENERAL.

ALLARD (P.E.), *Étude sur l'organisation de la juridiction administrative*, thèse, Parb, in 8Ao, 1903 (256 p.)

APPLETON, *La séparation de l'administration active et de la juridiction administrative*, *RGD*, l898, p. 140 et s., 206 et s., 302 et s.

AUCOC (L-), *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, 3 vol., 1ère édition, 1869-1876, 2e éd., 1878-l888,3e éd. 1885-l886

BATBIE (A.), *Traité théorique et pratique de droit public et administratif* , 7 vol., 1ère éd., 1866-1868.

BAZILLE (G.), *Dissertation sur la procédure administrative,* Paris5 Marchal et Cie, Toulouse, Librairie centrale, 1875, 380 p.

BENOT (F.P), *Juridiction judiciaire et juridiction administrative*, J.C.P.1964, J no 1838.

BERTHEIEMY (H.), *Traité élémentaire de droit administratif*, 1 ère édition, 1900.

BIATARANA (J.), *Les tribunaux administratifs spéciaux et la séparation entre l'administration et la juridiction,* thèse, Bordeaux, 1935.

BONNARD (R.), *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, Paris 1934.

CASSIN (R.), *L'évolution récente des juridictions administratives en France*, Risa (Rev. internationale de Sciences Administratives).

CAVARE, *Les recours de l'administration devant le juge*, thèse Toulouse, 1910. 245 p.

CHARDON (H.), *L'administration de la France - les fonctionnaires du Gouvernement - Le ministère de la Justice,* Paris 1908.

CHEVALIER (T.), *Jurisprudence administrative ou recueil complet et méthodique par ordre alphabétique des arrêts du Conseil d'État en matière contentieuse avec la législation qu'ils appliquent,* 2 vol. 1836.

CHARRIER (E.), *Théorie générale de la juridiction administrative,* thèse, Paris 1803, 275 p.

COLOMBEL (H.), *De la juridiction administrative en France*, 1840, Joubert.

DARESTE (R.), *La justice administrative en France*, 2e éd. 1898, Larose.

DEBBASH (G.), *Procédure administrative et procédure civile*, D.P. 1962.

DES CILLEULS, De l'organisation du contentieux administratif de 1790 à l'An VIII - Bulletin du comité des travaux historiques et scientifiques, 1897 p.40.

DESFORGES (C.), *Compétence juridictionnelle du Conseil d'État et des Tribunaux Administratifs.*

DRAMARD (F.), *De la séparation des pouvoirs et de la juridiction administrative*, R.B.D.F. l873, t.35, p.433 et s.

DROZ (G.), *Les tribunaux administratifs critiques et réformes,* France, Judiciaire 1, l877, p. 25 et s.

ESMEIN (A.), *La question de la juridiction administrative devant l'Assemblée Constituante*, Mélanges Esmein, T. IV, p. 3 .
Études : Sur les origines du contentieux administratif en France. 1. Les intendants ; 11. le Conseil d'État ; 111. Anciennes juridictions domaniales et financières ; IV. Les juridictions administratives depuis 1789 (extrait de la Revue Historique du Droit, 1855-57 , 4 brochures, 1855-57 , Durand).

FRILEUX (R.), *La question de la suppression de la juridiction administrative*, thèse, Paris 1903, 132 p.

GABOLDE (C.), *Traité pratique de la procédure administrative contentieuse*, tribunaux administratifs, 1, 1960.

GERANDO, *Institut du droit administratif français*, 2e éd. T. 1, 1842.

GLASSON (E-), *La justice en Angleterre et en France*, R.D.P. 1895, 1, p.40 et s.

GRACH (H.), *De la limite des pouvoirs des tribunaux administratifs sur les actes de l'administration,* thèse, Paris, 1912.

HAURIOU, *De la formation du droit administratif depuis l'an VIII*, 1893.

JACQUELIN (R.), *De la juridiction administrative dans le droit constitutionnel*, thèse, Paris, 1895.

JACQUELIN (R.), *Principes dominants du contentieux administratif*, Paris,1899.

JEZE (G.), *La collaboration du Conseil d'Etat et la doctrine dans l'élaboration du Droit Administratif français*, livre Jubilaire du Conseil d'Etat, Paris, Sirey, 1952, p.341 à 347.

JEZE (G.), *Les principes généraux du Droit administratif*, éd. 1904.

BOUCHENE-LEFER, De la justice administrative - les ministres sont-ils juges ordinaires du contentieux administratif ? Extrait de la *Revue pratique du droit français*, 1863

KOECHLIN (H.F.), *Compétence administrative et judiciaire de 1800 à 1830*, Etude de J.P - , Thèse droit, Paris,1949.

LAFERRIERE (E.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, T. 1 et 11, 1887-1888, Ze éd. Paris-Nancy, Berger-Levrault, 1896, 2 vol.

LAFERRIERE (F.), *Cours théoriques et pratiques du droit public et administratif*, 2 vol. 1ère éd. 1839.

LAFERRIERE (J.), *La raison de la proclamation de la séparation des actes administratifs et judiciaires par l'Assemblée Nationale*, Mélanges Négulesco,1935.

LANTENOIS (A.), *La jurisprudence administrative*, 1923, Nathan.

LEMARQUIERE (C.), *Droit procédural et jurisprudence en matière administrative* (1839), 2e tirage, 1843, Le Doyen.

LENONNAND (F.), *Des voies de recours*, 1857.

LETOUMEUR (M.), MERIC (J.), *Conseil d'État et juridictions administratives*, A. Colin, 1955, 100 p.

LUCAS DE PESLOUAN (J.), *Histoire de la juridiction administrative sous la Restauration et sous l'Empire*, thèse droit, Paris 1907.

LUCE, Considérations sur le fonctionnement des tribunaux administratifs, JCP, 1961,1, 1658.

MACAREL (L.A.), *Des tribunaux administratifs,* Paris, 1828, Élément de jurisprudence administrative, (Paris 1818), 2 vol.

MACAREL, Eléments de jurisprudence administrative, extraits des décisions rendues par le CE en matière contentieuse (1818, 2 volumes, chapitre VII " Domaines nationaux ") p. 296, cité par M. F. Koechlin, Compétence Administrative et Judiciaire de 1800 à 1830, Paris 1950, P.157.

MARIE (J.F.), *Éléments de Droit administratif*, Paris, Larose.

MARIE (L.), Le droit positif et la juridiction administrative (Conseil d'État et Conseil de préfecture). Étude critique de législation et de J.P., 2 vol ; Paris 1 903.

MOREL (A.), *La juridiction des administrateurs actifs*, thèse Paris, 1904, 365 p.

ODENT (R.), *Contentieux administratif* , Cours de Droit 1961-62, fasc. 2-3 (Sc . Pol . Paris).

PACTET (P.), *Essai d'une théorie de la juridiction administrative*.

PAULIN (B.), Plaidoyer pour les tribunaux administratifs, Actualité juridique 20 1 1964,p.34.

LUDWIG, « Conseil sur le rôle non juridictionnel des tribunaux administratifs » in *Actualités juridiques*, 1966, p. 595.

PEROUSE, *Théorique et pratique sur le principe et le fonctionnement des juridictions administratives françaises*, 1896, Lyon.

PRANEUF (A.), *Traité de la juridiction administrative*, 1868.

PROUDHON, *Traité du domaine public*, 1ère éd., 1833-1834.

BAUCHART (Q.), *Etude sur la juridiction administrative, son utilité, son organisation, son avenir,* R.P.D.F., 1865, 1, p. 19, 11, p. 146.

PUISOYE (J.), Le nouveau statut particulier des membres des Tribunaux Administratifs, D. 1964, I, p.35.

RAISSAC (G.), *Les controverses relatives à la juridiction administrative de 1789 à la Seconde République*, thèse, Paris 1937.
Réforme du contentieux administratif : Notes et études documentaires. no 1853, 25 mars 1954.

REGNIER (J.), *La séparation des Pouvoirs administratifs et judiciaires et l'article 10 du Code d'instruction criminelle*, Berger-Levrault, éd. Paris-Nancy, 1905.

SANDEVOIR (P.), Étude sur le recours de pleine juridiction, thèse
Les Tribunaux Administratifs : Vingt ans après la réforme de 1953, bilan et perspectives, Actes du Colloque de Grenoble, 14-15 mars 1974.

VIVIEN (A.), *Études administratives*, 1ère éd. 1845.

7. OUVRAGES CONCERNANT LES CONSEILS DE PREFECTURE:

AVISSE (H.), *Réformes projetées dans l'organisation des pouvoirs publics, de la juridiction et de sa nécessité,* (Conseil de préfecture, 1872, Donniol, 37 p.

BARJAC (J.), *Essai de réforme des Conseils de préfecture*, thèse, Lyon, 1910.

BAZILLE (G.), *Étude sur la juridiction administrative à l'occasion de la loi du 21 juin 1865*, 1867.

BELLENGER (Georges), *La réforme du Conseil de préfecture,* Thèse pour le doctorat soutenue le 18 mars 1911, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1911, 343 p.
Larose et Tenin??

BERNARD E., *Examen critique des diverses théories proposées sur la réforme des Conseils de préfecture,* thèse, Paris, 1900.

BOUDET (C-), RIVOIRE (A.), *Du maintien et de la réorganisation des Conseils de Préfecture*, 1872, Duchemin.

BRUN-JANSEM (Marie-Françoise), *Le Conseil de préfecture de l'Isère, An VIII-1926,* thèse d'Etat, Histoire des Institutions, Grenoble, 1975, 520 p.

BRUN, *Le nouveau manuel du conseiller de préfecture*, 3e édition, 2 volumes, 1876, Larose.

BRURIEL (E.), *Nouveau mode de procédure à suivre devant le Conseil de préfecture*, 1867, Marseille.

BUTTERLIN (J.), La *réforme des Conseils de préfecture*, thèse Paris, 1913, 119 p.

CAZABONNE (A.), *Notes sur l'organisation des Conseils de préfecture*, 1862, Tarbes.

CHEVALLIER (JJ), La compétence administrative en matière de contravention de voirie, Imprimerie Nancéienne 1925

COCAIGNE (J.F.), *De la compétence des Conseils de préfecture, Résumé de la législation, de la doctrine et de la jurisprudence relative à cette compétence*, In-8° Evreux impr de Canu. 1838.

COMBARIEU (A.), *Traité de la procédure administrative devant les Conseils de préfecture*, 1890, B. Levrault.

CREMIEUX (J.), *Les Conseils de préfecture et la réforme administrative*, 1887, Thorin.

DES CILLEULS (A.), *Exposé pratique de la procédure en matière contentieuse devant les Conseils de préfecture*, 1863, Cosse.

DURAND LAINE (A.), *Des Conseils de préfecture, de leur organisation et de leur juridiction*, 1858, Grenoble, Baratier.

DUBOIS DE NIERMONT (M.E.), *Organisation, compétence, jurisprudence et procédure des Conseils de préfecture, d'après les lois, les règlements d'administration publique et la jurisprudence du Conseil d'Etat,* In-8°. Paris, Gustave Thorel. 1841.

DOUSSAUD (Alfred), *Droit administratif - commentaire de la loi du 22 juillet 1885* (exposé des motifs, rapports, débats parlementaires).

DUCOTE (E.), *Conseil de préfecture, compétence, procédure,* 1863, Rougen Cagniard.

FONT-REAULX (P. de), DURNERIN (R.), MARIZIS (J.), *Les Conseils de préfecture*, Paris, Sirey, 1937.

FONT-REAULX (Pierre de), *Le contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat sur les décisions des autres tribunaux administratifs*, Thèse pour le doctorat, Librairie du recueil Sirey, 1930.

FREGIER (M.), *Des moyens d'améliorer l'institution des Conseils de préfecture,* par In-8°. Paris, Al. Mesnier, Delaunay, 1830.

GAMOT (T.), « Aux origines des Conseils de préfecture », mémoire DEA, Fac. Droit, Grenoble, octobre 1972.

GASSIE (J.), *La réforme des Conseils de préfecture*, thèse, Droit, Paris, 1947.

GUENNEUR (H.), *De la procédure devant les Conseils de préfecture*, *loi du 22 juillet 1889* ; Dupont.

HAMOUZELE (E.), *Code annoté de la procédure des Conseils de préfecture*, Paris, 1903.

HANRY (A.), *De la compétence des Conseils de préfecture en matière de travaux publics*, thèse Droit, Rennes-Angers, 1898.

HISSON (M.), *Recueil pratique de législation et de jurisprudence, en matière contentieuse administrative, ressortissant aux Conseils de préfecture*, In-8°. Besançon, Bintot; Paris, Legrand, Thorel. 1842.

JOBERT DE DESCLOSIERES, *Mémoire sur les réformes à introduire dans l'organisation des Conseils de préfecture.*

LALAQUE (C.), *Procédure devant les Conseils de préfecture*, thèse Paris, 1890, 493 p.

LAVALLEE (A.), *La question du juge ordinaire en matière administrative à propos du projet de loi sur les Conseils de préfecture*, Paris, 1887.

LECESNE (P.), *Observations sur la suppression des Conseils de préfecture*, Arras, 1871.

LEFEBVRE (J.), *Essai sur la procédure contentieuse devant les Conseils de préfecture*, 2e éd., 1859, Marseille, Serrès.

LEMAIRE (C.), *La réforme des Conseils de préfecture*, Paris, 1902.

LENOTTE (G.), *Des expertises devant les Conseils de préfecture*, Paris, 1905.

mémoires (???) sur le Conseil de préfecture de la Nièvre: à voir à la BM et BU lettres

MABIAS (Simon), *Manuel des Conseils de préfecture, ou Répertoire analytique des Lois, arrêtés du gouvernement, décrets impériaux, avis interprétatifs du Conseil d'Etat, relatifs à la justice administrative du ressort des Conseils de préfecture*, etc..,. In-8°. Coblentz, impr de Héricot, 1812.

MARIE (L.), *Le droit positif et la juridiction administrative (Conseil d'Etat et Conseils de préfecture), étude critique de législation et de jurisprudence*, 2 tomes, Paris 1903.

MARSALES (E.), *Des contraventions de grande voirie et assimilées, attributions répressives des Conseils de préfecture*, Paris 1906.

MAULDE (P.), *Des Conseils de Préfecture, de leur procédure et de leur compétence*, 1863, Cosse.

MEYER (Octave), *Le Conseil de préfecture du Bas-Rhin, An VIII - 1871,* éd. du Scorpion, Paris, 1963.

MEJEAN (Charles), *La procédure devant le Conseil de préfecture*, Thèse pour le Doctorat, présentée et soutenue le 14 décembre 1948, Dalloz, 1949, 320 p.

MICHOUD (L.), *Les Conseils de préfecture et la justice administrative,* R.D.P., 1897, t. 12, p. 275.

J. Biatarana, *op. c t.,* p. 8 ; G. Peiser, thèse, op *cit.,* p. 22.

NOYER (W), *Code de procédure des Conseils de préfecture et commentaire*, Evreux 1890.

ORILLARD (J.), *Code annoté des Conseils de préfecture délibérant au contentieux*, nouvelle éd. 1871, Cosse.

PETIT (A.), *Introduction des pourvois en appel devant la Cour des contre les arrêtés des Conseils de préfecture,* thèse Droit, Paris, 1903 .

PERIER (A.), *Traité de l'organisation et de la compétence des Conseils de préfecture et des règles de procédure à suivre devant eux*, 2 vol., Paris 1884.

PILLON (G.), *De la compétence des Conseils de préfecture en matière de dommages causés par l'exécution des Travaux Publics*, thèse Droit, Lyon, 1900.

PRANEUF (A.), *Traité des juridictions administratives et particulièrement le Conseil de préfecture,* Dupont, 1868.

REISSER (E.), RIDEL (G.), *De la comptabilité des fabriques ressortissant aux Conseils de préfecture,* Paris, 1901.

ROLLIN (L.), *Des principes sur la promulgation et la non-rétroactivité des lois sur la procédure et d'instruction devant les Conseils de préfecture*, Paris, 1889.

SENOT DE LA LONDE (Joseph), *Compétence contentieuse des Conseils de préfecture d'après la loi du 28 Pluviôse An VIII, article 4*, thèse de Droit, Caen, 1882.

TESSIER (G.) ET CHAPSAL (P), *Traité de la procédure devant les Conseils de préfecture*, loi du 22 / 7 / 1885, décret du 18 / 1 / 1890, 1891, Marchal et Billara.

TISSERANDOT (B.), *Le nouveau régime des Conseils de préfecture*, 1863, Lyon, Brun.

BERGEROT (Bernard), « Réforme des Conseils de préfecture », *La revue administrative* 1951, page 529.

BERGEROT (Bernard), « Le rattachement des Conseils de préfecture », *La revue administrative* 1953, pages 181 à 182.

BERGEROT (Bernard), « Au sujet de la réforme administrative », *La revue administrative* 1953, pages 398 à 399.

BERLON (H.), « La réforme des Conseils de préfecture », extrait *Revue Générale de l'Administration,* 1910, Berger-Levrault.

BERTON (H,), « La réforme des Conseils de préfecture », Paris 1910, extrait *Revue Générale d' Administration,*

BIENVENU (Jean Jacques), « L'organisation du conflit administratif. Recherches sur la pratique contentieuse des Conseils de préfecture (An VIII - An XII) », in *Revue Historique de Droit français et étranger*, octobre - décembre 1974, n° 4, 52ème année. p.568 à 593.

CATHERINE (Robert), « Tribune libre : dialogue autour de la réforme administrative », *La revue administrative*, 1952, pages 392 à 396.
R.A, « Tribune libre : libres opinions sur la réforme des juridictions administratives », *La revue administrative*, 1953, pages 152 à 161.
En annexe, pages 162 à 164, « Projet de loi relatif au contentieux administratif ».

CHASSINAT, « Attributions consultatives des Conseils de préfecture », arrêtés des préfets en Conseils de préfecture, extrait *Revue critique de législation* Pichon.

CLERE (Jean-Jacques), « Le Conseil de préfecture de la Haute-Marne, chapitre premier : quelques caractéristiques des conseils de préfecture », *Les cahiers Haut-Marnais*, 1975.

CLERE (Jean-Jacques), « Le Conseil de préfecture de la Haute-Marne, deuxième partie : Conseil de préfecture et travaux publics haut marnais : une jurisprudence ?[2125] » ?

DAUVERT (P.), Les Conseils de préfecture. Proclamation lois, législation, extrait de la *Revue Générale d'Administration*, 1881, B. Levrault.

FERAUD-GIRAUD (M), « Des Conseils de préfecture », *Revue de législation et de jurisprudence*, t. XXXIV, 1849, p. 213.

GABOLDE (Christian), « Un projet de création de tribunaux administratifs en 1848 (1848-1851) », *La revue administrative*, 1954, p. 247 à 250.

GABOLDE (Christian), « De la juridiction de l'intendant au Conseil de préfecture du Calvados », in *Bulletin de la société des Antiquaires de Normandie, T.L.III,* années 1955 et 1956, 1957, p.318

GABOLDE (Christian) ET PIERNET (Cl.), « Pluviôse an VIII, Les débuts du Conseil de préfecture », in *Revue Administrative*, 1950, p. 140.

GABOLDE (Christian), « Pluviôse an VIII; Les débuts du Conseil de préfecture », *Revue Administrative,* 1948.

GABOLDE (Christian), *Du conseiller de préfecture au magistrat administratif,* Dalloz, 1964,

Jacquelin, *op. cit.,* p. 205 ; Motel, *op. cit.,* p. 255.

GOUPIL DE PREFELN (M. ch.), « Des Conseils de préfecture », *Revue de législation et de jurisprudence,* t. XII, p. 439, 1840.

HEURTE (André), « Législation et Jurisprudence : un Conseil de préfecture à la veille de la réforme du contentieux administratif », *La revue administrative* 1953, pages 598 à 602.

[2125] pas de référence car communiqué par l'auteur lui-même

LAPORTE (P), « Le Conseil de préfecture du Puy-de Dôme, sous le Consulat », *in Revue d'Auvergne,* T. 740.

LAVALLEE (A.), De la proposition de suppression des Conseils de préfecture de Monsieur le Député Morlot, *Revue Générale d'Administration*, 1901, 111, p.5 et 279.

MICHOUD (L.), « Les Conseils de préfecture et la justice administrative », *Revue Politique et Parlementaire,* mai 1897, T. XII, p. 276 et s.

MIGNERET (J.), « Conseil de préfecture (projet de loi relative à leur suppression) », extrait *Revue critique de législation,* 1872, Cotillon.

MILCENT, « De la réforme des Conseils de préfecture », *Revue critique*, t. 38, 1872, p. 30l à 331.
« La réforme des Conseils de préfecture et le nouveau projet du Gouvernement », articles parus dans *l'Indépendant auxerrois*, Auxerre, 1907.

MEJEAN (François), « Jurisprudence : du procédé de la visite des lieux par les Conseils de préfecture interdépartementaux », *La revue administrative,* 1951, pages 626 à 630.

« La proposition de loi n° 5.953 : tendant à la création d'un Commissariat général chargé de l'élaboration et de l'application d'un plan de réforme et de modernisation administratives », *La revue administrative*, 1953, pages 123 à 125.

La Révolution frse en Alsace et en Lorraine
Rapport fait au nom de la commission de décentralisation chargée d'examiner la proposition de loi de M. Raudot sur la décentralisation en ce qui concerne la suppression des Conseils de préfecture par Amédée Lefèvre. Portalis, dans *Annales de l'assemblée Nationale,* tome 12, annexe nO 121 1, séance du 14 juin 1872

J-E. R., *Doctrine et information générale : (titre général ? ?), «* Le traitement des préfets et des conseillers de préfecture en 1848 »*, La revue administrative* 1952, pages 363 et 364.

OLIVIER (Gérard), « Législation et Jurisprudence: signature et forme des décisions administratives », *La revue administrative*, 1952, pages 377 à 384.

SAINTE-HERMINE (DE), « Des Conseils de préfecture », *Revue de législation et de jurisprudence*, T. XI, p. 141, 1840.

THEVENIN (Raymond), DEBRE (Michel), REYMOND (Jean), LUNILLON (Lucien), ? ? ?

8. OUVRAGES CONCERNANT LA VENTE DES BIENS NATIONAUX :

ARSAC (P.), La vente des biens de la Grande Chartreuse sous la Révolution, Grenoble, 1984.

BERGERON (L.), « A propos des biens nationaux : la signification économique du placement immobilier », *Annales* E.S.C., 1971/2, p. 415-419.

BETTINGER, *Le Conseil de préfecture, juge du contentieux départemental et communal*

BRANCOURT (J-P), La propriété face à la Révolution, dans *Hommage à Robert Besnier*, Paris, 1980,

CAISSO (René), *La vente des biens nationaux de première origine dans le district de Tours (1790-1822),* Collection de documents inédits sur l'histoire économique de la Révolution française, publiées par le Ministère de l'Education nationale, Paris, Bibliothèque nationale, 1967, 385 pages.

CAISSO (René), *La vente des biens nationaux de seconde origine et les mutations foncières dans le district de Tours (1792-1830),* Paris, Bibliothèque nationale, 1977, 224 pages *(Collection de documents inédits sur l'histoire économique de la Révolution française).*

CARON, *Recueil des textes législatifs et administratifs concernant les biens nationaux*

COIFFARD (Aimé), *La vente des Biens nationaux dans le district de Grasse, (1790-1815),*Collection de documents inédits sur l'histoire économique de la Révolution française publiée par le Ministère de l'Education Nationale, Paris, 1973.

DELATTE (Ivan), *La vente des biens nationaux dans le département de Jemmapes,* Bruxelles, Palais des académies, 1938.

Paris, E. LEROUX 1926-1944, Commission de recherche ... des documents relatifs à la vie économique de la Révolution. (ref BM 152.447, Recueil des textes législatifs conc les biens nationaux (ref BM 80.895)

GAIN (André) Le milliard des émigrés

GARAUD (Marcel), *La Révolution et la propriété foncière*,

LECARPENTIER (G.), La vente des biens ecclésiastiques pendant la Révolution française, Paris, Editions Félix Alcan, 1908, 120 pages.

LEFEBVRE (Georges), *Etudes sur la Révolution française,* Presses Universitaires de France, Paris 1963, 443 pages.

LEFEBVRE (Georges), *Questions agraires au temps de la Terreur*, (1932) 2, 1954 (p 36 à 39)

LEFEBVRE (Georges), *89* , publié en 1939.

LEJEAY, *Doc. Hist. sur la vente des biens nationaux dans le département de la Sarthe,* 3 volumes, in-12, 1885-1886.

MARION, La vente des biens nationaux (1908)

MARTIN (Henri), *Documents relatifs à la vente des biens nationaux Saint Gaudens*

MARTIN (Henri), id pour *Toulouse*

MARX (R.), *La Révolution et les classes sociales en Basse-Alsace, structures agraires et vente des biens nationaux*, Paris, 1974.

MOLLERET ou MORELLET ?, *Discussion du rapport de P.J. Audoin,*

MORELLET Appel à l'opinion publique du jugement du Conseil des cinq cents, dans la cause des pères et mères, aïeuls et aïeules d'émigrés

MOREL (F), *De l'expropriation forcée pour cause d'utilité publique*, thèse, droit, Paris, 1861.

PAGEOT (P.), « La vente des biens des émigrés dans le district de Guéret (1793-1830) », *Mémoires Soc. sc. de la Creuse*, t. 40, fasc. 3, 1980.

PATAULT (Anne-Marie) et le doyen PROUDHON, *Traîté sur le domaine public*.

PEROZ (Anne), *Pourvoir aux finances : la vente des biens nationaux à Epinal (de 1789 à 1827),* Mémoire de Master recherche d'Histoire du droit et publication des ouvrages juridiques anciens, 2006, 143 pages.

SOBOUL (A), *Précis d'histoire de la Révolution française*,

TACKETT (T.), La Révolution, l'Eglise et la France, Paris, Le Cerf, 1986.

VIALAY, la vente des biens nationaux (1908).

VOGT (J.), Une constellation économique et sociale : culture de la garance et biens nationaux dans la région de Molsheim, fin XVIIIème et début XIXème siècles, dans Annuaire de la Soc. hist. et archéologique de Molsheim, 1983.

9. ARTICLES

LOUTCHISKY : (De) la petite propriété en France avant la Révolution et de la vente des biens nationaux, Revue historique 1895, t. LIX, et même titre, in-12, 1897.

SAGNAC, « La vente des biens nationaux », *Revue d'Histoire moderne et contemporaine* 1906, t.7

10. OUVRAGES RELATIFS AUX DROITS FEODAUX :

ANTRAIGUES (Emmanuel Louis Henri Alexandre de Launay, comte d'), *Mémoire sur le rachat des droits féodaux déclarés rachetables par l'arrêté de l'Assemblée Nationale du 4 août 1789*, Baudoin, 1789, 77 pages.

BONCERF (Pierre-François), *Les inconvénients des droits féodaux ou Réponse d'un Avocat au Parlement de Paris, à plusieurs vassaux des Seigneuries de..*, édition de Londres, 73 p. , 1776.

BONCERF (Pierre-François), *Moyens et méthodes pour éteindre les droits féodaux*, 8 p. , 1789.

11. OUVRAGES CONCERNANT L'EMIGRATION :

ARNOULD (Ambroise, Marie), *Opinion d'un citoyen, créancier de l'Etat, sur la liquidation de la dette publique exigible, par la vente des domaines nationaux,* (numérisation BNF de l'édition de [S. l] = ? ?) 1790 ?, 10 pages.

BOULOISEAU, *Etudes sur l'émigration et de la vente des biens des émigrés*, 1792-1830, Paris, 1963, 190 p.

BOULOISEAU, *Le séquestre et la vente des biens des émigrés dans le district de Rouen* , 1937. (p 247-250)

CARON (P.) et DESPREZ (E), *Recueil des textes legislatifs concernant la vente des biens nationaux*, Paris, 1925-1930, 2 vol.

MORELLET (A)., *Appel à l'opinion publique du jugement du Conseil des Cinq Cents, dans la cause des Pères et Mères, Aïeuls et Aïeules d'Emigrés*, année ? ?, Paris, Imprimerie de Du Font (avertissement de l'éditeur : ouvrage imprimé " avant la décision du conseil des anciens qui, dans la séance du 6 pluviôse a rejeté la résolution du conseil des cinq cents prononçant la levée de la suspension de la loi du 9 floréal "), 70 pages.

MORELLET (A)., *Discussion du rapport de P.J Audouin sur les pères et mères d'émigrés, lu au Conseil des cinq cents, le 28 ventôse de l'an IV,* Paris, chez Du Pont, imprimeur – libraire, rue de la Loi, n° 1232, an IV de la République, 67 pages.

MORELLET (A)., *Dernière défense des Pères et Mères, Aïeuls et Aïeules d'émigrés,* Paris, Imprimerie DU PONT, 12 nivôse an IV, 32 pages.

RAGON (M), *La législation sur les émigrés* (1789-1825), thèse, science politique, 1904.

Assemblée nationale constituante, 1789-1791 : comité de liquidation : *" Rapport au nom du Comité de liquidation par M. AMY, député du Département d'Eure – et – Loire, concernant les indemnités dues aux fermiers et sous-fermiers des anciennes messageries ",* imprimé par ordre de l'Assemblée nationale, édition de Paris, 12 pages.

12. ACTES DE COLLOQUES.

BODINEAU (Pierre), *Le recrutement des conseillers de préfecture et des magistrats des tribunaux administratifs,* communication au colloque de Dijon sur les juridictions administratives[2126].

13. RECUEIL D'ACTES

[2126] Aimablement communiqué par l'auteur à M. le professeur Hugues Richard (et ce, avant publication).

ISAMBERT, *Recueil des anciennes lois françaises, Paris, 1821.* (Recueil complet des lois et ordonnances du royaume)

Répertoire Lebon
Bulletin des Lois

14. SITES INTERNET.

Histoire de la Lorraine et des Vosges :
http://perso.wanadoo.fr./zyk/Généalogie/Lorraine.htm

Les personnages clés de 1789 à 1799 :
http://revolution.1789.free.fr./Les-personnages.htm

TEYSSIER (Eric), La vente des biens nationaux et la question agraire, aspects législatifs et politiques, de 1789 à 1795 :
http :www.conseil-constitutionnel.fr./textes/constitution/c11830.htm

INDEX

A

Anthoinet,258, 259, 261, 274, 277, 287, 291, 292, 294, 297, 299, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 316, 317, 318, 319, 325, 329, 330, 362, 404, 552, 582, 589
Armont,107, 211, 234, 321, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 339, 340, 344, 367, 394, 397, 405, 408, 410, 592
Arnault,222, 321, 346, 347, 348, 349, 351, 352, 354, 355, 363, 365, 414, 574, 594

B

Barente,303
Berr,228, 268, 274, 278, 279, 280, 282, 283, 284
Bexon d'Ormechville,322, 327, 328, 329, 337, 394, 405, 590
Biens nationaux,667
Blaise,349, 350, 356, 363, 364, 365, 370, 379, 403, 404, 408, 487, 488, 498, 583, 597, 599
Boidin,216, 217, 218, 219, 249, 362, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 381, 402, 404, 405, 412, 415, 578, 599
Boulatignier,103, 129, 131, 135, 154, 165, 166, 167, 181, 537, 650
Boulay de la Meurthe,124, 138
Bourdonnaye,336, 337, 338, 591
Bouthilliez,296, 552
Breteuil,330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 590
Brun,90, 104, 106, 108, 238, 239, 256, 257, 260, 265, 366, 367, 368, 369, 370, 387, 421, 443, 478, 491, 527, 528, 534, 535, 540, 543, 545, 548, 551, 554, 555, 598, 661, 664

C

Carette,234, 362, 378, 379, 380, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 394, 395, 396, 402, 405, 407, 409, 549
Casteja,338
Chamblain,360, 390, 391, 602
Champagny,197, 200, 201, 202, 203, 265, 271
Charles X,295, 315, 317, 330, 338, 339, 419, 420, 590
Chef de bureau,585, 586
Chef de division,282, 574
Colin,315, 316, 320, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 347, 350, 351, 352, 353, 354, 357, 359, 404, 412, 415, 481, 549, 587, 594, 595, 609, 611, 651, 653, 660
Commissaire du gouvernement,580
Compétence,658, 659, 660, 664
Condé,306, 319, 325, 328, 371
Contentieux,161, 163, 164, 203, 657, 660
Contributions,81, 416, 417, 576
Coste,353, 405, 407, 409

D

D'Allonville,338
Daunou,81, 115, 123, 124, 125, 129, 245, 556, 561
Directoires de département,72
Doé,394, 395, 396, 397, 398, 399, 401, 402, 405, 406, 409, 548, 549
Domaines,56, 111, 338, 394, 436, 438, 444, 445, 448, 466, 468, 471, 485, 487, 488, 489, 498, 505, 509, 519, 520, 521, 527, 528, 555, 577, 627, 660
Doyen,660
Duchâtel,348, 414, 417
Dumas,366, 405, 408, 410, 416, 596, 597

E

Elections,643
émigrés,426, 439, 441, 442, 443, 478, 490
Employé,589, 592

F

Feugray,318, 328, 394, 403, 405, 406, 410, 416, 589
Foresta,330, 334
Fortune,282, 283, 333, 585, 586, 588, 590, 592, 594, 595, 600, 603

G

Gandiche,331, 334
Gehin,257, 260, 261, 277, 285, 286, 394, 583, 584, 605, 607, 608, 609
Gondrecourt,216, 217, 320, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 337, 339, 340, 345, 394, 405, 407, 408, 409, 410, 592
Grande voirie,82
Granjean,228, 257, 258, 259, 261, 263, 394, 580, 583
Guilgot,234, 258, 259, 260, 261, 274, 277, 287, 291, 292, 294, 299, 304, 307, 308, 310, 311, 312, 313, 316, 317, 319, 322, 330, 394, 404, 412, 415, 584, 588

H

Hatte de Chevilly,311, 312, 313, 314, 315, 323, 327, 340, 343, 394, 588

I

Indépendance,244
Intendant,30, 35, 40, 50, 55, 57

J

Jeanson,401, 604
Jubelin,302, 303, 304, 305

K

Kersaint,297, 302, 303, 304, 305, 307, 308, 312, 549, 552

L

Lallemand,228, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 279, 329, 345, 394, 403, 582, 583, 585
Lamorte Felines,391, 392, 393, 394, 404
Lenglé,230, 360, 370, 377, 378, 379, 380, 390, 600
Léoutre,365, 597
Lepère,354, 355, 356, 363, 379, 404, 405, 412, 595, 596
Lorentz,366, 367, 597
Louis XVIII,275, 276, 278, 283, 286, 287, 289, 291, 292, 294, 295, 296, 307, 308, 317, 328, 330, 339, 419, 585, 586, 589, 607, 608, 609
Louis-Philippe,291, 339, 346, 482, 592, 594, 651
Ludre,343, 365, 597

M

Maisonfort,312, 313
Mamelle,218, 248, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 364, 365, 367, 375, 377, 378, 379, 381, 404, 405, 412, 578, 595, 603
Marquis,118, 257, 262, 263, 267, 268, 270, 271, 272, 273, 274, 553, 583, 605
Martignac,338, 591
Menager,378, 379, 405, 549
Metz,230, 234, 247, 248, 279, 282, 346, 367, 369, 370, 377, 378, 379, 405, 406, 410, 492, 585, 594, 598, 600, 601
Michon,292, 293, 294, 307, 394, 403, 405, 408, 586
Ministère public,208, 224
Ministre de l'Intérieur,212, 279, 335, 336, 365, 609
Mique,276, 281, 282, 284, 298, 552
Montesquiou,281, 284, 293, 401, 402

N

Napoléon,76, 91, 92, 110, 132, 174, 263, 264, 273, 275, 276, 278, 288, 289, 290, 292, 293, 294, 295, 296, 298, 299, 341, 366, 373, 376, 377, 378, 387, 390, 392, 399, 410, 419, 442, 478, 551, 580, 582, 585, 601, 603, 606, 651, 653
Napoléon III,377
Notables,239, 554, 643, 651, 652

P

Passelac,234, 378, 379, 380, 381, 394, 395, 396, 405, 406, 601
Payot de Beaumont,298, 343, 345, 346, 347, 350, 351, 354, 355, 357, 404, 412, 592, 595
Pinodier,227, 228, 264, 265, 272, 273, 274, 277, 287, 291, 292, 294, 297, 299, 307, 310, 316, 317, 318, 322, 328, 330, 404, 408, 412, 413, 414, 415, 585, 586, 589
Podevin,217, 371, 374, 375, 382, 383, 387, 391, 392, 393, 397, 398, 603
Poirel,223, 356, 363, 364, 365, 366, 367, 370, 377, 378, 379, 381, 385, 404, 408, 412, 596, 597, 601
Polignac,338, 438, 591
Préfet,40, 104, 126, 127, 134, 136, 172, 173, 175, 179, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 205, 212, 215, 223, 235, 237, 243, 306, 308, 309, 318, 322, 330, 338, 341, 346, 353, 355, 356, 376, 425, 490, 540, 551, 579, 581, 589, 594, 598, 610, 611, 644
Procédure,83, 149, 167, 173, 187, 658, 663

R

Rampon,292, 305
Ravinel,310, 311, 312
Renard,400, 603
Richelieu,33, 39, 77, 317
Roederer,83, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 102, 103, 108, 109, 110, 112, 115, 120, 121, 126, 130, 131, 140, 200, 536, 556, 562, 650
Rosières,310, 596

S

Saint-Paul,360, 374, 382, 384
Secrétaire général,342, 587
Sivry,360, 370, 377, 599, 600
Susleau de Malroy,274, 280, 282, 283, 284, 297, 298, 301, 304, 312, 337, 340, 350, 354, 364, 367, 368, 369, 404, 408, 581, 587, 597

T

Tardieu,340, 344, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 405, 408, 592, 594, 595
Teynier du Pradellet,107, 297, 302, 303, 304, 305, 306, 587
Traitement,578
Travaux publics,82, 155
Tribunal administratif,161, 162, 163, 166, 167

V

Vallet de Merville,314, 315, 339, 340, 345, 574, 592
Vautrin,400, 603
Villèle,317, 330, 338, 589, 591
Villeneuve-Bargemont,317
Villers,258, 311, 312, 318, 319, 320, 321, 324, 325, 327, 328, 329, 337, 339, 340, 347, 349, 351, 353, 354, 394, 404, 405, 475, 492, 580, 596
Villiez,258, 259, 261, 262, 274, 277, 278, 279, 280, 281, 283, 285, 287, 292, 330, 354, 363, 404, 412, 415, 581, 586, 587
Voirie,56

TABLE DES MATIERES

PARTIE INTRODUCTIVE : AUX ORIGINES DU Conseil de préfecture de la meurthe.. 11

AVANT-PROPOS..... 12

TITRE I : LA CONFUSION DE l'ACTION ET DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE. 14

SOUS-TITRE 1 : LA RECONNAISSANCE DE L'EXISTENCE D'UN CONTENTIEUX SPECIFIQUE : LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF..... 15

CHAPITRE 1 : LA NAISSANCE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF..... 16

Section 1. La scission de la Curia regis..... 16
§ 1. La création du Parlement..... 16
§ 2. Des empiètements réciproques mais intolérables aux yeux de l'administration. 16
Section 2. La naissance du contentieux administratif, fruit d'une lutte entre Parlements et pouvoir royal. 19
§ 1. Les motivations des revendications administratives : éviter que la juridiction judiciaire « ne mette la couronne au greffe »..... 19
§ 2. Les critères de rattachement d'un litige à la compétence administrative. 20
§ 3. La notion de contentieux administratif est donc une notion fonctionnelle..... 21
Section 3. Les moyens employés par l'administration pour se réserver la connaissance de ce contentieux « mixte »..... 22
§ 1. Le pouvoir d'évocation du roi..... 22
§ 2. Création (à la fin du XIIIème siècle) et échec des juridictions administratives spécialisées. 23

CHAPITRE 2: LES COMPETENCES CONTENTIEUSES DE L'INTENDANT : LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF SE PRECISE. 26

Section 1. Le conseil de l'Intendance, « prototype du Conseil de préfecture » ?..... 27
§ 1. Le comité contentieux de l'intendance, ancêtre du Conseil de préfecture. 27
§ 2. Une origine cependant contestée par d'autres auteurs..... 29
Section 2. La compétence juridictionnelle de l'intendant de Lorraine, origine lointaine du Conseil de préfecture de la Meurthe. 32
§ 1. La compétence contentieuse de l'intendant : le système de l'administrateur-juge..... 32
A) La question des origines des intendants de province..... 33
B) Une première définition du contentieux administratif : les litiges revendiqués par l'intendant et le Conseil..... 33
1.La mise en cause d'un intérêt public. 34
2. Le critère du trouble à l'ordre public..... 34
3. Un privilège de juridiction pour les agents de l'Etat. 35
C) Une compétence favorable aux administrés ? 36
D) L'intendant, juge administratif ? 37
E) Une compétence confortée par les arrêts du Conseil..... 38
§ 2. Les intendants de Lorraine. 40
§ 3. A la fin du XVII^{ème}s, l'intendant de Lorraine est juge d'un certain nombre d'affaires. 42
A) Les contributions..... 42
1. Les impôts directs..... 43
a. La subvention. 43
b. Les vingtièmes et le droit sur les cuirs. 44
2. Les impôts indirects en Lorraine..... 46
a. Impôt indirect levé sur la vente de certains objets de consommation..... 47
b. Les douanes en Lorraine (traites). 47
c. Tabacs, timbres et enregistrement au XVIIIeme siècle..... 48

- Le monopole des tabacs. ... 48
- Le timbre et l'enregistrement. ... 48
- Les droits d'amortissement, de nouvel acquêt, franc fief. ... 48
3. Les droits affermés en Lorraine. ... 49
a. le contentieux des poudres et salpêtre. ... 49
b. le contentieux des postes. ... 51
c. Les recettes des villes et communautés. ... 51
B) Les travaux publics. ... 52
1) Le contentieux des corvées des routes appartient à l'intendant. ... 53
2) Le contentieux de l'extraction des matériaux appartient à l'intendant. ... 54
3) Le contentieux des servitudes d'alignement et d'urbanisme. ... 55
4) Le contentieux de l'expropriation. ... 55
C) Les domaines. ... 56
D) Voirie et grande voirie. ... 56
1) La voirie. ... 57
2) La grande voirie: une compétence de nature pénale. ... 57
E) La tutelle des municipalités et les autorisations de plaider. ... 57

CHAPITRE 3 : L'ASSEMBLEE PROVINCIALE DE LORRAINE ET DE BAR. ... 60

CHAPITRE 4 : LE TRAITEMENT DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF SOUS L'ANCIEN REGIME : BILAN. ... 64

SECTION 1. Peut-on réellement parler de juridiction administrative sous l'Ancien Régime ? ... 64
SECTION 2. Conclusion : ... 67

SOUS-TITRE 2 : LA MECONNAISSANCE DE LA NECESSITE D'UN JUGE PARTICULIER POUR CE CONTENTIEUX PARTICULIER. ... 68

CHAPITRE 1 : LES DIFFERENTES SOLUTIONS ENVISAGEES PAR LE DROIT INTERMEDIAIRE, QUANT AU REGLEMENT DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF. ... 69

SECTION 1. Tentation et échec de l'assimilation du contentieux administratif au contentieux judiciaire. ... 70
§ 1. Une idée de création de « tribunaux d'administration », consacrant une séparation entre administration active et connaissance du contentieux administratif. ... 70
§ 2. … rejetée sur proposition du député Pezous. ... 72
SECTION 2. Le choix du rattachement à la fonction administrative. ... 73
§ 1. Esmein ou le choix d'un courant de pensée certes minoritaire mais bien inscrit dans les cahiers de doléances. ... 74
§ 2. Duguit ou la volonté de l'Assemblée Constituante de soustraire les litiges administratifs de la compétence des tribunaux judiciaires. ... 74
§3. Les trois facteurs déterminants de Chevallier: ... 74
A) Méfiance envers les tribunaux judiciaires. ... 74
B) Eviter l'ingérence des tribunaux judiciaires dans l'administration active. ... 75
C) L'importance des traditions de l'Ancien Régime. ... 75
D) La pensée tocquevillienne : la centralisation, héritage de l'Ancien Régime. ... 76
E) Conclusion. ... 77

CHAPITRE 2 : UNE SOLUTION « REVOLUTIONNAIRE » : LE CONFORMISME. ... 79

SECTION 1. La loi du 22 décembre 1789 : une nouvelle division territoriale. ... 80
SECTION 2. 1790 : La dévolution du contentieux administratif aux administrateurs locaux. ... 81
§1. La compétence des directoires. ... 81
§2. Procédure suivie devant le directoire de département. ... 83
§3. Une possible réformation par les autorités supérieures. ... 84
SECTION 3. 1793 : les conséquences de la crise fédéraliste sur l'administration locale et la connaissance du contentieux administratif. ... 85
SECTION 4. Evolution : après le 9 thermidor (27 juillet 1794), retour à la situation de 1792. ... 86
SECTION 5. La Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795). ... 86

SECTION 6. Conclusion. 88
§1. Le directoire s'avère exercer, en réalité, une véritable juridiction administrative. 88
§2. Ces directoires de département préfigurent, à leur tour, les Conseils de préfecture. 88
§3. Des juges d'une compétence discutable. 89
§4. Une régression par rapport à l'Ancien Régime. 89

TITRE II: UNE TENTATIVE DE SEPARATION DE L'ACTION ET DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVES : LA CREATION DES CONSEILS DE PREFECTURE. 91

CHAPITRE 1. LES ENJEUX DE NOTRE ETUDE ET LES PRINCIPALES QUESTIONS SOULEVEES PAR L'INSTITUTION DES Conseils de préfecture. 92

SECTION 1. Les motivations du législateur de l'an VIII. 93
§1 : Les justifications de l'institution des Conseils de préfecture. 93
A) La collégialité, meilleure garantie d'impartialité. 93
B) « (…) Ménager au préfet le temps que demande l'administration » ; 96
C) « Pour garantir aux parties intéressées, qu'elles ne seront pas jugées sur des rapports et des avis de bureaux » ;..... 96
D) « Pour donner à la propriété des juges accoutumés au ministère de la justice, à ses règles, à ses formes » ; 97
E) Pour ménager l'intérêt du Trésor public. 97
§2 : Les autres justifications doctrinales. 98
A) La particularité du contentieux administratif. 98
B) L'insuffisance de la voie gracieuse. 99
C) « Etablir un régulateur au centre de l'administration ». 100
SECTION 2. Le Conseil de préfecture, juridiction d'attributions ou juridiction de droit commun? .. 102
SECTION 3. LA QUESTION DE LA PARTIALITE DU Conseil de préfecture..... 104
SECTION 4. M. Octave Meyer se demande s'« il se pourrait que la physionomie de l'aïeul *se reflète dans* les traits de l'arrière petit-fils ». 105
SECTION 5. Les décisions du Conseil de préfecture étaient-elles, comme l'ont affirmé certains auteurs, « involontairement erronées et souvent contradictoires » ? 105
SECTION 6. LES CRITIQUES. 106
§ 1. Une séparation incomplète. 106
§ 2. Une procédure lacunaire. 107
§ 3. Le Conseil de préfecture, « satellite politique du préfet ». 107
§ 4. Les raisons de ces insuffisances selon Mme Brun-Jansem. 108

CHAPITRE 2 : L'INSTITUTION DES CONSEILS DE PREFECTURE ANNONCE-T-ELLE LA CONSECRATION DU PRINCIPE DE SEPARATION DE L'ACTION ET DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE ? 109

CHAPITRE 3. Critères doctrinaux de définItion d'une juridiction administrative indépendante de l'administration active. 116

SECTION 1. Un critère organique. 116
§ 1. La présidence d'un administrateur actif. 117
A) Une « ligne de démarcation » des plus imprécises. 117
B) La thèse de l'indifférence. 118
C) La thèse de l'équilibre. 120
D) Des dispositions ambiguës. 123
E) La présence discrète du préfet de la Meurthe. 125
§ 2. La participation des conseillers de préfecture à l'administration active. 126
§ 3. Les mêmes locaux… 128
§ 4. Des garanties statutaires insuffisantes. 128
SECTION 2. La justice déléguée. 129
§ 1. La justice déléguée du Conseil de préfecture : l'impossible réformation des décisions par l'administration active. 130
§ 2. « La justice administrative n'est donc retenue qu'au sommet de la hiérarchie ». 132
Section 3. Des garanties de procédures et d'impartialité. 134

CONCLUSION DE L'INTRODUCTION. 137
1) Les précédents titulaires des attributions du Conseil de préfecture. 137
2) Les compétences du Conseil de préfecture : reflet parfait des compétences du directoire de département et, avant lui, de l'intendant ? 137
3) Le système de l'an VIII : compromis du meilleur des systèmes précédents ? 138
4) Une terminologie délicate. 138
5) La séparation du contentieux et de l'action administratives. 140
6) La Meurthe et la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800). 142

PREMIERE PARTIE : L'ORGANISATION DU Conseil de préfecture de la meurthe... 145

TITRE 1 : LA PROCEDURE : QUELLES GARANTIES POUR LE JUSTICIABLE? 146

Sous-Titre 1 : De la forme de procéder devant le Conseil de préfecture de la Meurthe. 147

chapitre 1 : les diverses influences procedurales existantes, de l'an viii à 1862. 149

SECTION 1. La Procédure devant le tribunal de l'intendant. 149
§ 1. Les débuts de la procédure. 150
§ 2. Une procédure peu formaliste. 150
§ 3. La signification. 151
§ 4. Un appel non suspensif devant le Conseil du roi. 151
§ 5. La « procédure » devant l'intendant, inspirée de la procédure civile. 152
SECTION 2. Les autres sources de la procédure du Conseil de préfecture de la Meurthe : 152
§ 1. Des actes partiels du Gouvernement ou du Conseil d'Etat. 153
§ 2. Des arrêtés préfectoraux. 154
§ 3. La procédure civile. 154
§ 4. Deux procédures distinctes. 155
SECTION 3. Les projets de réforme de l'an VIII à 1862. 155
§ 1. Restauration et Monarchie de Juillet : les tentatives inabouties. 156
§ 2. 1826 : Consultation du Conseil d'Etat. 156
§ 3. Les voies de perfectionnement des Conseils de préfecture. 157
A) Des auditeurs auprès des Conseils de préfecture. 157
B) « Rapprocher des justiciables la justice administrative ». 159
C) « Attribuer aux sous-préfets le droit de statuer, en premier ressort, sur toutes les contestations administratives aujourd'hui dévolues aux Conseils de préfecture ». 160
§ 4. La commission Allent de 1831. 161
§ 5. La commission du duc de Broglie de 1846. 161
§ 6. La Révolution de 1848 et la Seconde République : 162
§ 7.) 1851 : Le rapport Boulatignier. 165
A) L'échec de création et de constitutionnalisation de tribunaux administratifs départementaux. 165
B) Des mesures améliorant le caractère « juridictionnel » des Conseils de préfecture. 166

CHAPITRE 2 : Le Second Empire ou Les réformes de 1862-1865. 169

SECTION 1. LES REFORMES PROCEDURALES DE 1862-1865. 169
§ 1. Le décret du 30 décembre 1862. 169
A) La publicité des audiences et le débat oral. 169
B) Les observations des parties. 170
C) L'institution d'un ministère public. 171
D) La création d'un greffe. 171
§ 2. La circulaire du 17 janvier 1863. 171
§ 3. La loi du 21 juin 1865. 172
A) L'institution d'un rapporteur. 172
B) La motivation des arrêtés du Conseil de préfecture. 173
C) La procédure civile, au secours du Conseil de préfecture… 173
D) De nouvelles compétences contentieuses. 173

E) L'institution d'un vice-président du Conseil de préfecture. 173
§ 4. Le décret du 12 juillet 1865 et le rendez-vous manqué de 1870… 173
A) Un décret sommaire : 173
B) Le projet Aucoc de 1870. 174
C) Les dispositions intermédiaires. 174
SECTION 2. Les critiques formulées contre ces réformes..... 175
§ 1. En ce qui concerne l'organisation des Conseils de préfecture, ... 175
A) Il subsiste des liens trop étroits avec l'administration active. 175
1) La possible présidence du Préfet. 175
2) De plus, le secrétaire général fait office de commissaire du gouvernement. 175
B) Mais surtout la situation des conseillers de préfecture pouvait prêter à bien des critiques: ... 175
1) Ils sont amovibles et peuvent faire carrière comme sous-préfet et même préfet dans l'administration active. 175
2) Leur nomination n'était pas entourée de garanties assez sérieuses. 175
3) Ils n'ont que des traitements médiocres et ne bénéficiaient, pas plus que les autres membres de l'administration préfectorale, d'un statut. 175
4) Enfin, ils sont les proches collaborateurs du préfet puisqu'ils le conseillent et le suppléent à l'occasion ». 175
§ 2. En ce qui concerne la compétence, les règles de la loi du 28 pluviôse an VIII n'ont guère été modifiées. 176

CHAPITRE 3 : LES REGLES PROCeDURALES en vigueur au Conseil de préfecture de la MEURTHE, de l'an viii a 1871 177

§ 1. La détermination du Conseil de préfecture compétent. 177
§ 2. Introduction des instances et mesures générales d'instruction. 178
A. Les requêtes introductives d'instance. 178
B) La particularité des affaires domaniales. 179
C) La représentation libre des parties. 179
D) Le déroulement de l'instruction : 179
§ 3. Les mesures « avant faire droit » du Conseil de préfecture. 180
§ 4. La question des demandes incidentes : 180
§ 5. Le jugement : 181
A) Un arrêté prononcé à huis clos. 181
B) Une procédure inquisitoriale et écrite. 181
C) Des arrêtés motivés. 182
D) La forme et les vices de forme des décisions du Conseil de préfecture. 182
E) Les différents types d'arrêtés des Conseils de préfecture. 183
§ 6. Expédition, notification et conservation des décisions. 183
§ 7. L'exécution des arrêtés du Conseil de préfecture de la Meurthe. 183
A) Des décisions juridictionnelles. 183
B) Des arrêtés exécutoires dépourvus de formule exécutoire… 184
a) L'inutilité d'un « mandement étranger » d'une autre autorité. 184
b) La particularité des comptes de gestion, des contributions directes et des contraventions de grande voirie. 187
C)…qui emportent hypothèque et contrainte par corps. 187
D) Les difficultés liées à l'exécution des arrêtés des Conseils de préfecture. 187
E) Comparaison avec les décisions du Conseil d'Etat. 188
§ 8. Durée des procédures. 188
§ 9. Appel, Opposition, Tierce Opposition et pourvoi. 189
A) L'appel. 189
1) L'appel devant le Conseil d'Etat. 189
2) L'impossibilité, pour les Conseils de préfecture, de juger en dernier ressort. 189
3)Le point de départ de l'appel. 190
a) Recours contre des decisions contradictoires. 190
b) Recours contre un jugement par defaut. 190
c) Les arrêtes rendus en matiere repressive. 190
d) Particularite des arretes portant sur la comptabilite. 190
e) Appel contre des arrêtés préparatoires et interlocutoires du Conseil de préfecture. 190
4) Des appels non suspensifs. 191

B) L'opposition. ... 191
C) La Tierce opposition... 191
§ 10. Les dépens. ... 192
§ 11. Du déni de justice en matière administrative... 192
A) L'interdiction du déni de justice, par analogie avec le droit civil. ... 192
B) Les moyens à la disposition du juge administratif... 193
1. Le cas général. ... 193
2. Le cas particulier des matières répressives. ... 193

SOUS-TITRE 2 : DE LA COMPOSITION DU Conseil de préfecture DE LA MEURTHE... 195

chapitre 1. le préfet, président du Conseil de préfecture. ... 196

SECTION PRELIMINAIRE. Les véritables pouvoirs préfectoraux. ... 196
A) La nécessité de clarifier les attributions du préfet. ... 196
1) Les arguments du préfet. ... 198
2) La réaction du Conseil de préfecture. ... 199
B) Réponse du ministre Champagny le 4 pluviôse an XIII au préfet Shee et au Conseil de préfecture du Bas-Rhin :... 201
1) Le Conseil de préfecture ne peut prendre connaissance de toutes les pétitions adressées à la préfecture... 201
2) Le préfet fait exécuter les arrêtés du Conseil de préfecture. ... 202
3) « Le préfet peut faire faire des expéditions par ceux de ses employés qu'il juge à propos d'occuper ce travail ». ... 202
4) La conservation des arrêtés. ... 203
5) Instruire c'est encore administrer… ... 203
C) La décision du Conseil d'Etat du 21 juin 1813. ... 204
1) Les Conseils de préfecture sont de véritables juges. ... 204
2) Les arrêtés des Conseils de préfecture produisent les mêmes effets et doivent produire la même exécution que les jugements ordinaires. ... 204
3) Les Conseils de préfecture ne peuvent réformer leurs propres décisions... 204
SECTION 1. LES FONCTIONS DU préfet AU SEIN DU CONSEIL DE PREFECTURE. ... 204
§ 1. La présidence du Conseil de préfecture... 205
A) Une présidence prévue par la loi de l'an VIII. ... 205
B) Une présidence « éthiquement » incorrecte... 206
1) La vaine opposition du Tribunat. ... 206
2) La dépendance du Conseil de préfecture envers le préfet. ... 208
§ 2. La prépondérance de la voix du préfet en cas de partage. ... 209
§ 3. Les attributions ultérieures du préfet. ... 209
Section 2. L'absence du préfet-président du Conseil de préfecture de la Meurthe… ... 210
§ 1. Le doyen des conseillers de préfecture... 210
§ 2. Le secrétaire général de la préfecture de la Meurthe. ... 211
A) Le secrétaire général et le Conseil de préfecture... 211
1. Une existence chaotique. ... 211
- Vers la suppression totale des secrétaires généraux. ... 211
- Vers un rétablissement total des secrétaires généraux. ... 212
- La suppléance du secrétaire général. ... 212
2) Le secrétaire général, président par délégation du Conseil de préfecture. ... 212
B) A partir de 1862, le secrétaire général assume le rôle de commissaire du Gouvernement. ... 213
§ 3. L'institution du vice-président du Conseil de préfecture de la Meurthe. ... 214
A) Les qualités d'un vice-président... 215
1. Un choix fondé sur la valeur personnelle du candidat... 215
2. Les trois rôles du vice-président. ... 216
B) Une illustration : Boidin, vice-président du Conseil de préfecture de la Meurthe... 216
1. Gondrecourt, vice-président politiquement incorrect. ... 216
2. Mamelle, trop âgé pour être vice-président. ... 218
3. Boidin, « âme du Conseil de préfecture de Nancy ». ... 218
4. Boidin, premier vice-président du Conseil de préfecture de Meurthe-et-Moselle... 218

CHAPITRE 2. Le secrétaire greffier... 220

SECTION 1. LA NECESSITE DE PALLIER L'ABSENCE DE SECRETATIAT- GREFFE : 220
SECTION 2. CONSECRATION LEGISLATIVE ET NAISSANCE DU SECRETARIAT-GREFFE DU CONSEIL DE PREFECTURE : 221
SECTION 3. LE CAS PARTICULIER DU CONSEIL DE PREFECTURE DE LA MEURTHE. 222

CHAPITRE 3. La creation tardive d'un COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT 224

SECTION 1. Une proposition ancienne. 224
SECTION 2. UNE SOLUTION NOVATRICE. 226
§ 1. Un rôle dévolu au secrétaire général. 226
§ 2. Un rôle un peu particulier. 226

CHAPITRE 4. LES REGLES DE NOMINATION DES CONSEILLERS DE PREFECTURE. 227

SECTION 1. Le mode de nomination des conseillers de préfecture. 227
§ 1. La nomination par le 1er Consul, l'Empereur ou le Roi, sur proposition du ministre de l'Intérieur et du préfet (Loi 28 pluviôse an VIII, art. 18). 227
§ 2. Un nombre de conseillers variable suivant les départements. 229
A). Proportionnalité entre le nombre de conseillers de préfecture et la démographie locale. 229
1. Quatre conseillers de préfecture pour le département de la Meurthe. 229
2. Le décret du 16 juin 1808. 229
3. La réduction du nombre de conseillers par l'ordonnance royale du 6 novembre 1817. 229
4. 29 mars 1821 art 5. 230
5. 1852 : nouvelle réduction d'effectifs pour le département de la Meurthe. 230
6. La loi de 1865. 231
B). Un quorum de trois conseillers de préfecture. 231
C) Le remplacement d'un conseiller de préfecture absent. 232
SECTION 2. Les conditions d'accès à la fonction. 233
§ 1. Un choix placé sous le signe de la liberté : Loi 28 pluviôse an VIII, art. 18. 233
A) La décision du chef de l'Etat. 233
B) La condition d'âge minimum de 25 ans, proposée en 1851 par le Conseil d'Etat. 234
§ 2. Un recrutement plus rigoureux initié par la loi de 1865. 234
§ 3. Les incompatibilités de cumul de fonctions. 235
§ 4. La prestation de serment. 236
A) Un serment de fidélité. 236
B) L'assermentation, condition nécessaire à l'installation du nouveau conseiller. 237
SECTION 3. Le costume des conseillers. 237
SECTION 4. L'indépendance des conseillers de préfecture. 238
§ 1. Le Conseil de préfecture, organe de la préfecture? 238
§ 2. Le refus de l'inamovibilité des conseillers de préfecture. 240
A) L'enjeu de l'inamovibilité. 240
B) Les opposants à l'inamovibilité. 241
1) Une menace pour la centralisation. 241
2) La menace d'un quatrième pouvoir. 241
3) Une idée subversive. 242
C) Les auteurs partisans de l'inamovibilité. 242
SECTION 5. Le traitement des conseillers de préfecture. 245
SECTION 6. Les congés. 249

TITRE II. LES CONSEILLERS DE PREFECTURE DE LA MEURTHE DE L'AN VIII à 1871. 252

CHAPITRE 1. Qui sont les conseillers de préfecture de la Meurthe ? 254

SECTION 1. Sous le Consulat et le Premier Empire: 257
§ 1. Le Consulat. 257
A) Des juristes expérimentés. 258
1) Un personnel présentant certaines garanties de capacités. 258
2) Une expérience au sein de l'administration active. 259
B) Des hommes choisis majoritairement au sein de la population nancéienne. 261

C) Le poids des recommandations. ... 261
D) L'âge d'entrée en fonction. ... 261
E) La notabilité des conseillers de préfecture de la Meurthe. ... 262
1) La définition du notable. ... 262
2) Des notables locaux ? ... 262
§ 2. Le Premier Empire. ... 263
A. Le préfet de la Meurthe demeure Jean-Joseph Marquis (et ce, jusqu'en 1808). ... 263
1) Quelques actes de candidature. ... 265
a) M. Pierre désire « une retraite pour [ses] vieux jours ». ... 265
b) La demande de Christophe père. ... 266
c) La demande de Claude Georges Malter. ... 266
d) Demande d'un certain Nicolas Charles Fabvier, « défenseur officieux », au ministre de l'Intérieur. ... 266
2) Nomination et refus de Lallemand. ... 267
a) Le refus de poste de Lallemand : ... 267
b) Les compétences de Lallemand. ... 268
3) De nouvelles candidatures, suite au refus de Lallemand. ... 269
a) La demande d'un père fortuné, désireux de marier son fils. ... 269
b) Le sénateur Jacqueminot recommande Blachier, anciennement « maître de la poste aux chevaux » de Nancy. ... 269
c) La requête d'un ancien magistrat qui « après avoir supporté si longtemps les rigueurs de la fortune, [se demande s'il] ne serait (…) donc pas possible qu'elle [le] réconcilie avec le bonheur » ? ... 270
d) La candidature de Toussaint Villot, ancien président de l'administration centrale et actuellement membre du Conseil général du même département. ... 270
e) Le protégé de Louis Bonaparte : le médecin Serrières. ... 271
4) La liste de candidats établie par le préfet et proposée au ministre : une récompense imaginée pour promouvoir la fonction publique administrative…. ... 271
5) La liste du ministre de l'Intérieur. ... 273
6) le choix du second candidat du préfet : Pinodier, ou l'arrivée d'un homme d'Ancien Régime. ... 273
B. Deux autres préfets vont succéder à Marquis : les Barons Honoré-Jean Riouffe (le 29 octobre 1808) et Fréville (le 15 décembre 1813). ... 274
SECTION 2. La Première Restauration (de l'abdication [4-6 avril 1814], au retour de l'Aigle [mars 1815]). ... 275
§ 1. Un nouveau régime. ... 275
§ 2. Un nouveau préfet, nommé le 2 mai 1814 : Mique. ... 276
§ 3. Un nouveau Conseil de préfecture ? ... 277
A) La démission de Villiez. ... 277
B) Un candidat israélite. ... 278
C) Une liste de trois conseillers de préfecture possibles. ... 279
D) Une candidature originale. ... 281
E) La nomination d'un parent d'émigré : Charles Guillaume Achille De Susleau de Malroy. ... 282
§ 4. La position particulièrement épineuse d'un ancien conseiller de préfecture devenu sous-préfet. ... 285
SECTION 3. Les Cent Jours. ... 288
§ 1. Le préfet des Cent Jours : le baron Bouvier-Dumolart (du 25 mars au 11 juillet 1815). ... 291
§ 2. La nomination d'un nouveau conseiller de préfecture. ... 291
A) La suspension du conseiller Pinodier. ... 292
B) Son remplacement par un chef de bureau, Nicolas-François Michon. ... 292
§ 3. Conclusion quant à la composition du Conseil de préfecture de la Meurthe pendant les Cent Jours : ... 293
SECTION 4. La seconde Restauration (22 juin 1815 : Napoléon abdique une seconde fois. Le pays est envahi et occupé - 1830). ... 295
§ 1. La « terreur blanche » : de 1815 à 1816. ... 296
A). Le préfet Bouthilliez, nommé le 12 juillet 1815, installé le 14 août 1815. ... 296
B). Un nouveau préfet, le Comte Guy-Pierre de Kersaint : nommé le 15 août 1815, installé le 1er octobre 1815. ... 297
1) La réintégration de Pinodier dans ses fonctions. ... 297
2) Susleau, innocente victime de la Terreur blanche ? ... 297

a) Susleau, fidéle au régime monarchique. 297
b) Le soutien du préfet. 301
3) Une nomination contestée par le préfet : celle du conseiller Teynier du Pradellet en remplacement de Susleau. 302
a) La disgrace d'un secrétaire général nouvellement nommé conseiller de préfecture. 302
b) Des connaissances administratives plus nécessaires à un conseiller de préfecture qu'à un secrétaire général. 303
c) Une mesure d'incompatibilité. 304
d) Le préfet, surpris du remplacement d'un conseiller ausSI zele. 304
e) Quelques éclaircissements importants. 305
C). Bilan de la composition du Conseil de préfecture pendant cette première période de la Seconde Restauration. 307
§ 2. Le gouvernement des modérés : du 5 septembre 1816 au 13 février 1820: 308
A. La nomination du préfet Nicolas Maximilien Séguier le 14 septembre 1816 (et installé le 22). 308
1. Le décès d' Anthoinet. 308
a) Une « lumière (…) presque unique ». 309
b) De la difficulté de pourvoir au remplacement d'un conseiller de préfecture. 309
2. La démission de Guilgot et son remplacement par le candidat du préfet : Chevilly. 311
a) La demission de Guilgot, après dix-huit années de fonctions. 311
b) Les candidats proposés. 312
c) Les recommandations de Chevilly. 313
d) Sa nomination ultérieure comme secrétaire général. 313
B. Bilan quant à la composition du Conseil de préfecture pendant cette deuxième période de la Seconde Restauration. 317
§ 3. 1821-1824: La fin du règne de Louis XVIII et la constitution d'un ministère Villèle. 317
A. Le préfet de la Meurthe est le Vicomte Alban Jean Paul De Villeneuve-Bargemont, nommé le 25 avril 1820, installé le 21 mai 1820. 317
1. Du Feugray : conseiller de préfecture de la Meurthe ? 318
2. Le rétablissement d'un quatrième conseiller de préfecture : la nomination de Villers. 318
a) Un ancien émigré, recommande par le garde des sceaux. 319
b) Le candidat du préfet et le vœu des autres conseillers de préfecture. 321
c) La demande de la legion d'honneur. 321
3. Le départ en retraite de Pinodier. 322
a) La démission de Pinodier, atteint d'attaques d'apoplexie. 322
b) Le choix d'un remplaçant : le baron bexon d'ormechville. 322
4. Le remplacement de Hatte de Chevilly par Gondrecourt. 323
a) Une pénurie de candidats compétents. 323
b) La candidature de Desmaretz. 325
c) Gondrecourt : ses appuis et sa nomination LE 29 JANVIER 1823. 326
d) La colère du ministre : la juridiction administrative en danger ? 327
B. Bilan de la composition du Conseil de préfecture de 1821 à 1824. 328
1) Quatre conseillers de préfecture. 328
2) Une majorité de militaires de formation. 329
3) Un seul jurisconsulte. 329
4) Un sous-préfet en disgrâce ? 329
§4. 1824-1828 : Les ultras au pouvoir. 330
A. Le marquis Marie-Joseph De Foresta est nommé préfet le 22 septembre 1824, (installé le 21 octobre 1824). 330
1) La candidature de Gabriel d'Armont et ses insistantes recommandations. 330
2) La liste de candidats établie par le préfet de la Meurthe, le 26 mai 1827. 333
3) Un préfet conforté dans son choix. 333
4) De nouvelles requêtes… 334
B. Le Conseil de préfecture de 1824-1828 : Conclusion. 337
§5. Janvier 1828: Le départ de Villèle et l'intermède modéré de Martignac. 338
§6. 8 août 1829 : Le ministère ultra du prince de Polignac et « le suicide de la monarchie ». 338
SECTION 5. La Monarchie de Juillet (1830 – 1848). 339
§1. 1830-1835: Période d'importantes difficultés pour le nouveau régime. 339
Sous-§ 1. Le préfet Vallet de Merville (Stanislas Michel François), nommé le 5 août 1830, installé le 9 du même mois. 339

A) Itinéraire d'un futur conseiller de préfecture, Frédéric Colin. 340
1) Colin, nommé sous-prefet provisoire de nancy par l'empereur (1814). 341
2) Le remplacement de Hatte de Chevilly. 343
B) Le remplacement de Gabriel D'Armont. 344
C) Le conseiller Gondrecourt, ennemi du mouvement national ? 345
1) Gondrecourt, suspecté d'infidélité à la Monarchie de Juillet. 345
2) Son remplacement par un ancien maire de Nancy : Payot de Beaumont. 345
Sous-§ 2. Le préfet Arnault (Lucien Emile), nommé le 22 janvier 1831, installé le 1er février 1831. 346
A] La démission de Tardieu. 347
1) Une opinion politique dissidente, cause de La démission de Tardieu en 1832. 347
2) 1841 : nouvelle demande de Tardieu pour être conseiller de préfecture. 348
B] 1832 : le remplacement de Tardieu par Colin, ancien secrétaire général de la Meurthe. 350
§2. 1836-1846 : période de paix et de conservatisme politique. Le parti de la Résistance est au pouvoir. 354
A) La démission de Payot de Beaumont : une démission due à la maladie. 355
B) La nomination d'un ancien sous-préfet, décoré de la Légion d'honneur à l'âge de 21 ans : Charles Lepère. 355
1) L'unique candidat présenté par le préfet Arnault. 355
- Un ancien sous-préfet. 355
-Un notable important. 356
2) La nécessité d'opérer un certain rajeunissement du Conseil de préfecture de la Meurthe. 356
C) Colin démissionne, alité en raison d'une « maladie grave ». 357
D) Mamelle (nommé le 19 février 1840). 357
1. Qui est le conseiller Mamelle ? 357
1.1)Un notable ? 357
1.2) « La personnification du devoir ». 358
1.3) Sa sensibilité politique. 359
1.4) Un conseiller dépourvu de toute ambition. 359
2. Une élévation de classe pour Mamelle ? 359
a) Mamelle, conseiller de préfecture et secrétaire général. 359
b) Mamelle, lésé par le rétablissement du secrétariat général. 360
c) Mamelle, vice-président du Conseil de préfecture (10 janvier 1866). 361
d) Mamelle, conseiller de préfecture honoraire ? 362
3. « Un vide difficile à combler ». 362
E) Poirel (nommé le 20 mai 1841) remplace Lepère. 363
F) Blaise (nommé le 4 août 1841) remplace Villiez décédé. 363
§3. 1847-1848 : En marche vers la Révolution de 1848. 364
SECTION 6. La Seconde République (1848-1851). 365
§1. Léoutre et le vicomte de Ludre, commissaires du gouvernement provisoire, avant juin 1848. 365
A) Le maintien de trois des quatre conseillers de préfecture. 365
B) La suspension de Poirel (8 mars 1848) par les commissaires du gouvernement. 365
§2. Lorentz, commissaire de la République (puis préfet) nommé le 2 juin 1848, installé le 7. 366
§3. Le préfet Brun est nommé le 31 décembre 1848 (il s'installe le 5 janvier 1849). 367
A. La retraite de Susleau de Malroy. 367
1) La passation des fonctions de secrétaire général. 367
2) Mars 1849 : le départ en retraite. 368
3) L'inexistence du titre de conseiller de préfecture honoraire. 369
B) La nomination de Metz (16 février 1849). 369
C] La réintégration de Poirel. 370
§4. Alphonse de Sivry, nouveau préfet de la Meurthe, nommé le 11 mai 1850 (installé le 2 juin). 370
A. La nomination (9 octobre 1850) de Boidin, en remplacement de Blaise, décédé. 370
1. Un jeune conseiller de 33 ans, avocat de formation. 370
2. Un notable. 371
B) Ses appointances politiques. 372
C) Des préfets des plus satisfaits. 374
D) Un départ en retraite assorti du titre de « conseiller de préfecture honoraire ». 376
SECTION 7. Le Second Empire (1852-1870). 377
§ 1. Alphonse de Sivry, préfet de la Meurthe de 1850 à 1854. 377
§ 2. Albert Lenglé, ancien préfet de la Meuse, nommé le 21 juin 1854 par Napoléon III. 378

A) La nomination de Ménager (44 ans). ... 379
B) 1855 : nomination de Passelac (27 ans). ... 380
C) La nomination d'un jeune avocat de 30 ans : Augustin Costé. ... 380
1. La recommandation du président du Sénat. ... 380
2. Ses origines familiales. ... 381
3. Sa fortune. ... 381
4. Son appartenance religieuse. ... 381
5. Son apparence et sa santé. ... 381
6. Position sociale et caractère. ... 382
7. Un homme à l'instruction limitée et « impressionnable comme les artistes » mais bon conseiller de préfecture. ... 383
8. Un ancien conservateur « dévoué au gouvernement impérial ». ... 384
9. Un conseiller satisfait. ... 385
D) Un ancien attaché de ministère : Carette. ... 385
1. La question des engagements politiques. ... 385
a) Un conservateur autoritaire. ... 385
b) Une plus grande réserve politique. ... 386
c) Un « dévouement (…) sincère et sans réserve » envers l'Empire. ... 387
d) Un conseiller présent encore sous la IIIième République. ... 387
2. Un conseiller respecté mais sans aucune influence. ... 388
a) Un conseiller de préfecture notable. ... 388
b) un notable, conseiller de préfecture ? ... 389
3. Un conseiller dépourvu de toute ambition. ... 390
§ 3. 1865 : Podevin, préfet d'Indre et Loire est nommé préfet de la Meurthe jusqu'en 1870. ... 391
A) Lamorte Felines. ... 391
1. Sa nomination. ... 391
2. La recommandation du médecin de l'empereur. ... 392
3. Un conseiller qui brille par son absence. ... 392
4. Des funérailles officielles. ... 393
B) Le remplaçant de Lamorte Felines : Claude Doé. ... 394
1. Un conseiller qui n'est pas issu de la bonne société nancéienne. ... 394
a) Le recrutement des conseillers de préfecture de la Meurthe, progressivement ouvert à des personnalités étrangères. ... 394
b) La question de la notabilité de Doé. ... 394
2. Un ancien attaché auprès du ministère de l'Intérieur. ... 395
3. Un conseiller de trop grande qualité. ... 397
4. Des fonctions administratives accomplies avec succés. ... 398
5. Un fidèle bonapartiste. ... 398
SECTION 8. La Troisième République (1870 –1940). ... 401
§1. Le dernier préfet de la Meurthe : Jeanson (9 septembre 1870 – 7 avril 1871). ... 401
§2. Les derniers mois du Conseil de préfecture de la Meurthe. ... 401

CHAPITRE 2. APRES LE Conseil de préfecture DE LA MEURTHE… ... 403

Section 1. Ce que sont devenus les conseillers de préfecture de la Meurthe, une fois leurs fonctions achevées. ... 403
§1. Un dernier emploi pour quinze conseillers. ... 404
A] Cinq décès. ... 404
B] Dix démissions. ... 404
§ 2. Des conseillers « de passage » dans la Meurthe : ... 405
A) Doé : une carrière sans promotion. ... 406
B) Un tremplin pour sept conseillers. ... 406
C] Une « rétrogradation » temporaire. ... 407
§ 3 : Six inconnues. ... 407
§ 4. Deux périodes. ... 408
§ 6 : Un peu de Droit comparé. ... 409
Section 2. Le conseiller de préfecture, « éminence grise » du département ? ... 410
SECTION 3. La retraite des conseillers de préfecture. ... 412
§1. La liquidation des droits à la retraite jusqu'en 1841 : l'exemple de Pinodier (1821). ... 412
§2. Le projet d'établissement d'une caisse générale de retraite sur fonds de retenues. ... 414

§3. Tableau comparatif et chronologique des taux de pensions. 415
CONCLUSION DU TITRE II. 416

DEUXIEME PARTIE. LES ACTIVITES DU CONSEIL DE PREFECTURE..... 424

TITRE I. LE CONSEIL DE PREFECTURE, JUGE ADMINISTRATIF: "Le juge administratif : « Le Conseil de préfecture prononcera (...) sur le contentieux des domaines nationaux ». 426

Sous-titre 1. L'abolition du régime féodal et la détermination des biens nationaux dans notre département. 428

Chapitre 1. Qu'appelle-t-on biens nationaux ? 429

Section 1 : Typologie des biens nationaux. 429
§ 1. Les biens de première origine. 429
A. Les biens du clergé. 430
B. Les biens des domaines de la couronne. 431
C. Les biens des séminaires diocésains. 432
D. « Les biens des religieuses vouées à l'enseignement public ». 432
Section 2. Les biens préservés. 432
A. Les biens des établissements protestants. 432
B. Une préservation temporaire : les grandes masses de bois et forêts nationales. 433
C. Les biens appartenant en France à certains étrangers. 433
D. Les domaines réservés au roi. 433
E. Exception à la vente des domaines nationaux : les biens de certains corps religieux. 434
F. Autres biens exceptés de la vente. 434
Section 3 : Les biens de seconde origine. 434
1) Les biens des fabriques. 435
2) Les biens des fondations établies dans les églises paroissiales. 435
3) Les biens des séminaires-collèges, des collèges, des établissements d'études ou de retraite et de tous établissements destinés à l'enseignement public. 435
4) Les biens des hopitaux, maisons de charité, et autres établissements destinés au soulagement des pauvres. 436
5) Les biens de l'ordre de Malte. 437
6) Les biens de tous autres ordres religieux militaires. 437
7) Les biens des religieuses destinés au soulagement des pauvres sont compris dans l'ajournement. 437
8) Les biens possédés par les religieux voués au soulagement des pauvres, ainsi que ceux des congrégations séculières. 437
Section 4. Les biens nationalisés par d'autres dispositions législatives. 437
1) De nouvelles rentes nationales. 438
2) Les biens des hospices. 438
Section 5 : Le contentieux lié à l'émigration. 439
§1. Rappel chronologique de la législation en vigueur à l'encontre des émigrés: 439
§2. Le contentieux de l'émigration dans le département de la Meurthe. 442
A) L'assimilation des prêtres réfractaires aux émigrés. 443
B)Le système de la compensation. 444
C) La situation du « bailliste» lors de la vente d'un bien national. 445
D) Un bien national vendu deux fois. 446
E) Une prétention mal formulée. 447

Chapitre 2. L'abolition du régime féodal et des dîmes dans le département de la Meurthe. 449

SECTION 1. LA LORRAINE, PRECURSEUR DANS LA LUTTE CONTRE LES DROITS FEODAUX. 450
§1. Léopold abolit la mainmorte. 450
§2. Les inconvénients des droits féodaux. 451

§3. Les troubles en Lorraine en 1790. ... 453
SECTION 2. LA NOUVELLE LEGISLATION ISSUE DE LA GRANDE NUIT DU 4 AOUT 1789 ... 453
§1. L'évolution législative ... 453
A) But ... 453
B) La question de la compétence. ... 453
§2. Les mesures prises ... 454
§ 3. Aperçu récapitulatif du sort des divers droits féodaux. ... 455
SECTION 3. LE CONTENTIEUX RELATIF A LA SUPPRESSION DES DROITS FEODAUX DANS LE DEPARTEMENT DE LA MEURTHE. ... 457
§ 1. La distinction entre des droits régaliens et des droits féodaux. ... 457
§ 2. L'abolition du droit de sault d'eau, droit de haute justice. ... 458

Sous-titre 2. Le contentieux engendré par la vente de biens nationaux ... 461

Chapitre 1. La conservation et l'administration de ces biens avant leur aliénation ... 461

SECTION 1. La liste des biens à vendre. ... 461
SECTION 2 La gestion des biens avant leur vente. ... 461
SECTION 3. L'estimation des biens. ... 462

Chapitre. 2. La vente des biens nationaux en France et dans le département de la Meurthe ... 463

SECTION 1. Les conditions de vente. ... 464
§1. Les biens nationaux sont vendus francs de tout droit. ... 464
§2. Les formalités à accomplir par les acquéreurs ... 464
1) Pour l'acheteur potentiel, le dépôt de trois exemplaires de la soumission. ... 464
2) Un premier versement. ... 465
3) Pour l'ancien détenteur, ... 465
§3. La détermination du contenu exact de l'adjudication. ... 465
SECTION 2. Qui procéde à la vente? ... 473
SECTION 3. Les acquéreurs. ... 474
§1. Des particuliers ou des municipalités. ... 474
§2. Un conflit entre deux acquéreurs ... 475
SECTION 4. Une procédure changeante ... 476
SECTION 5. Le but des ventes nationales. ... 477
§1. Le prix de la loyauté. ... 478
§2. Le règlement des dettes de l'Etat nées de la sécularisation de certains biens ... 478
§ 3. L'indemnité de la dime inféodée. ... 480
§ 4. L'affectation des revenus de biens nationaux aux hospices. ... 480
§ 5. La Direction générale de liquidation. ... 481
SECTION 6. Le principe d'inviolabilité des ventes nationales : un engagement commun à tous les régimes politiques successifs ... 481
§ 1) La permanence du principe d'inviolabilité des ventes. ... 481
§ 2) L'irrévocabilité des ventes nationales dans le département de la Meurthe. ... 483
§ 3) L'annulation des ventes non décidées par décret de l'Assemblée nationale. ... 484
§ 4) La déchéance ... 484
§ 5) La résiliation d'adjudication. ... 486
§ 6) Les demandes en répétition. ... 487
§ 7) La question de l'intangibilité des ventes nationales. ... 490

Chapitre 3 : Le contentieux relatif aux domaines engagés : la loi du 14 ventôse an VII ... 491

SECTION PRELIMINAIRE. L'exclusion de la loi du 14 ventôse an VII. ... 492
SECTION 1. Les aliénations confirmées par la loi du 14 ventôse an VII. ... 494
SECTION 2. Les aliénations révoquées. ... 495
§ 1. Les aliénations octroyées dans le domaine de « l'ancienne France ». ... 495
§ 2. Les aliénations consenties en Lorraine avant et après 1766. ... 495
A. Les aliénations postérieures à la réunion de la Lorraine à la France. ... 495
B. Les aliénations du domaine lorrain antérieures à 1766 : l'application du droit local ... 496

1. La dérogation au droit local : la décision du ministre des Finances du 4 brumaire an VIII (26 octobre 1799) concernant les aliénations du domaine lorrain antérieures à 1698. 497
a. De nombreux arrêtés confirmant la non-révocation. 497
b) Une clause de retour ou de réserve de rachat ne se présume pas… 499
c. Des exemples de révocation d'accensement antérieur à 1698. 500
2. Le sort des aliénations survenues en Lorraine entre 1698 et 1766 : La question du marquisat de GrandSeille. 504
SECTION 3. Les exceptions à la révocation. 505
1. L'article 5§3 de la loi du 14 ventôse an VII. 506
a. L'éloignement des forêts. 506
b. Le montant modeste de la redevance ne prouve pas le caractère vain et vague d'une terre. 506
2. Autre exception à la révocation : l'article 5 § 4 de la loi du 14 ventôse an VII. 508
a) Les domaines de moins de cinq hectares. 509
b) La superficie se mesure concession par concession. 510
c) La présence d'usines. 511
d. Un calcul de superficie parfois difficile. 514
e) Les « habitations actuellement comprises aux rôles de la contribution foncière au-dessus de quarante francs de principal ». 515
3. Exception de l'article 5 § 5 : ne sont pas révoquées les « inféodations, sous-inféodations et accensements de terrains dépendants des fosssés, murs et remparts de villes … ». 517
Section 4. Un sursis à la révocation ? 518
§ 1. L'article 15 de la loi de ventôse an VII. 518
§ 2. La loi du 14 ventôse an VII reste muette sur la nature des isles, ilots et attérissements formés dans le sein des rivières navigables, non plus que sur les alluvions (article 33). 522
SECTION 5. La stricte interprétation de la loi. 524

CONCLUSION SUR LA COMPETENCE CONTENTIEUSE DU CONSEIL DE PREFECTURE DE LA MEURTHE ; Bilan de sa jurisprudence en matière de domaines nationaux 526

I. Le principe de la compétence du Conseil de préfecture : 526
1) Definition du domaine. 526
2) Une rédaction maladroite. 527
3) L'intervention de l'administration des Domaines. 527
4) La compétence en cas d'appel. 527
5) Pourquoi une compétence administrative? 528
a) La nature politique des opérations de vente de biens nationaux. 528
b) Un contentieux éminemment judiciaire qui devrait retourner dans le giron judiciaire ? 529
5) Analyse de la jurisprudence du Conseil de préfecture en matière de contentieux de ventes de domaines nationaux. 529
6) La compétence du Conseil de préfecture, après extinction du contentieux des biens nationaux. 530
II. La division de la propriété foncière n'est pas une innovation révolutionnaire : 530
III. Bilan de la jurisprudence contentieuse du Conseil de préfecture de la Meurthe en matière de biens nationaux. 533

TITRE II. LES ACTIVITES ADMINISTRATIVES DU Conseil de préfecture ET DE SES MEMBRES. 536

sous- TITRE 1. Le Conseil de préfecture, ADMINISTRATEUR ACTIF. 538

ChAPITRE 1. Le Conseil de préfecture, Conseil Consultatif. 539

CHAPITRE 2: Le Conseil de préfecture, Conseil de tutelle. 543

SOUS-TITRE 2. Les Conseillers de préfecture, administrateurs actifs. 548

CHAPITRE 1: INTERIM POUR CAUSE DE CHANGEMENT DE REGIME ET DE PRÉFET. 551

CHAPITRE 2: INTERIM POUR ABSENCE DU PRÉFET. 553

CONCLUSION. ***554***

ANNEXES. ***556***

SOURCES ***643***

I. Archives départementales de Meurthe et Moselle (A.D.M.M.). 643

A. Sources manuscrites. 643

B. Sources imprimées 644

II. Archives Nationales. 644

Liste des lois, arrêtés, décrets et autres décisions administratives et judiciaires citées. 645

BIBLIOGRAPHIE. ***650***

1. OUVRAGES GENERAUX PORTANT SUR L'HISTOIRE DE FRANCE 651
2. OUVRAGES PORTANT SUR L'HISTOIRE DE LA LORRAINE : 652
OUVRAGES D'HISTOIRE DU DROIT : 653
4. ARTICLES ET ouvrages généraux portant sur l'histoire de l'administration : 654
5. OUVRAGES DE DROIT ADMINISTRATIF : 656
6. OUVRAGES ET articles sur la juridiction administrative en général. 657
7. OUVRAGES concernant les conseils de prefecture: 661
8. OUVRAGES CONCERNANT LA VENTE DES BIENS NATIONAUX : 666
9. ARTICLES 668
10. OUVRAGES RELATIFS AUX droits féodaux : 668
11. OUVRAGES CONCERNANT L'EMIGRATION : 669
12. Actes de colloques 669
13. RECUEIL D'ACTES 669
14. Sites internet. 670

INDEX **671**

TABLE DES MATIERES ***673***