

**BICENTENAIRE DU DEPARTEMENT
DE TARN-ET-GARONNE
« Genèse, formation, permanence
d'une trame administrative »**

sous la direction de Philippe Delvit

Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse

Cet ouvrage constitue les actes d'un colloque tenu les 13 et 14 mars 2008
à l'auditorium du Centre universitaire de Tarn-et-Garonne,
à Montauban, dans le cadre des manifestations
de commémoration du bicentenaire
de la création du département.

Les débats ont été enregistrés. Un CD a été produit par le Conseil général de
Tarn-et-Garonne auquel il peut être demandé par les malvoyants qui
souhaiteraient en prendre connaissance.

Copyright et diffusion : 2008

Presses de l'Université des sciences
sociales de Toulouse
2 rue du doyen Gabriel Marty
31042 Toulouse cedex

ISBN : 978-2-915699-69-2

Couverture : « Napoléon sur le trône impérial » par Jean-Auguste-
Dominique Ingres (Musée de l'armée) ; « Portrait de Joseph-Pierre Vialètes
de Mortarieu » (coll. privée)

TABLE DES MATIERES

PREFACE par Jean-Michel Baylet.....	11
PREMIERE PARTIE : L'INVENTION D'UN OBJET POLITIQUE : LE TARN-ET-GARONNE	
LE DESTIN D'UNE CAPITALE D'ANCIEN REGIME : MONTAUBAN ET L'ORGANISATION TERRITORIALE DE LA CONSTITUANTE par Christine Mengès.....	15
NAPOLEON ET LE TARN-ET-GARONNE : DE LA VISITE IMPERIALE A MONTAUBAN (29 JUILLET 1808) A L'ACTE CONSTITUTIF DU DEPARTEMENT par Christian Stierlé	25
L'ARRONDISSEMENT DE CASTELSARRASIN ET SON INTEGRATION DANS LE TARN-ET-GARONNE DE 1790 A 1810 par Guy Astoul.....	43
1908 : LES EGLISES EN TARN-ET-GARONNE, CENT ANS APRES LA CREATION DU DEPARTEMENT OU L'ETAT DU RELIGIEUX DANS NOTRE DEPARTEMENT DANS L'APRES LOI DE 1905 par Dominique Haim.....	55
ESSAI DE CARTOGRAPHIE HISTORIQUE DU TARN- ET-GARONNE par Marie-Joëlle Berdeaux et Jean Le Pottier.....	67
DECHIRURES DE PAPIER. LA DESTINEE DES ARCHIVES PUBLIQUES AU MOMENT DE LA CREATION DU DEPARTEMENT par Pascale Marouseau.....	75

Table des matières

CREATION ADMINISTRATIVE ET POLITIQUE LINGUISTIQUE : LA LANGUE OCCITANE AU MOMENT DE LA FORMATION DU TARN-ET-GARONNE. par Stéphane Bourdoncle.....	85
LE CANTON DE SAINT-ANTONIN, ENTRE ROUERGUE ET QUERCY, ENTRE AVEYRON ET TARN-ET-GARONNE par Renaud Carrier.....	113
LA PRESENCE PROTESTANTE DANS LA VIE POLITIQUE MONTALBANAISE APRES LA CREATION DU DEPARTEMENT DE TARN-ET-GARONNE par Danielle Anex-Cabanis.....	123
LE TARN-ET-GARONNE SOUS LE REGARD DE « L'OCCITANISME INTEGRAL » (ANTONIN PERBOSC) par Hervé Terral.....	133
AVOCATS ET GENS DE LOI A MONTAUBAN AU MOMENT DE LA CREATION DU DEPARTEMENT DE TARN-ET-GARONNE par Serge Capel.....	143
L'ASSOCIATION POUR LA RENAISSANCE DE LA PROVINCE DE TOULOUSE ET SES TRAVAUX EN 1941 : VERS UNE NOUVELLE TRAME ADMINISTRATIVE ? par Franck Laidié.....	159
D'UN CENTENAIRE A L'AUTRE : AUTEURS D'EXPRESSION OCCITANE ET FRANÇAISE EN TARN-ET-GARONNE (1908-2008) par Norbert Sabatié.....	173
MUSEE ET DEPARTEMENT : UN DESTIN COMMUN par Martine Regourd.....	211

Table des matières

DEUXIEME PARTIE : LE DEPARTEMENT : UN ELEMENT DE LA BIODIVERSITE POLITIQUE ?

LE <i>PRAEFECTUS</i> , LES DEUX FACES DE-VOILEES DU POUVOIR par Hiam Mouannes.....	223
ANATOMIE DE DYNASTIES ADMINISTRATIVES ALLIEES AU CŒUR DE LA REPUBLIQUE RADICALE par Pierre Allorant.....	267
LES COLLECTIVITES D'OUTRE-MER par Marc Joyau.....	287
LE DEPARTEMENT : UNE COLLECTIVITE LOIN D'ETRE EN VOIE DE DISPARITION par Christian Sob Esmel.....	303
LE STATUT DES TERRITOIRES ULTRAMARINS : PREFIGURATION DES RELATIONS CENTRE-PERIPHERIE DANS LA FRANCE DU XXI ^e SIECLE ? par Michel Louis Martin et André Cabanis.....	317
LA MISE EN PLACE DES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES REGIONALES DE 1955 A 1985 : L'EXEMPLE BOURGUIGNON par Pierre Bodineau.....	339
LA LOI TREVENEUC OU L'IMPROBABLE APOTHEOSE DES CONSEILS GENERAUX par Didier Guignard.....	353
REFORMER LES CIRCONSCRIPTIONS ADMINISTRATIVES DE L'ETAT FRANÇAIS : LE DIFFICILE EQUILIBRE ENTRE DECONCENTRATION ET DECENTRALISATION, OU L'IMPOSSIBLE DECENTRALISATION ? UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE par Dominique Gaurier.....	373

Table des matières

L'ACTION EXTERIEURE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES : ACTUALITE ET PERSPECTIVE D'AVENIR par Xavier Barella.....	417
L'INTERCOMMUNALITE : A LA RECHERCHE D'UNE REELLE EXISTENCE INSTITUTIONNELLE par Julien Lix.....	433
DEUX REVOLUTIONS DANS L'EVOLUTION : REFERENDUM DECISIONNEL LOCAL ET EXPERIMENTATION NORMATIVE LOCALE par Florence Crouzatier-Durand.....	463
DE LA CONVERGENCE DU DROIT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES : VERS UNE GENERALISATION DES DROITS PARTICULIERS ? par Jean-Charles Jobart.....	475
RAPPORT DE SYNTHESE par Philippe Delvit et André Cabanis.....	503

PREFACE

**par Jean-Michel Baylet,
ancien ministre
sénateur de Tarn-et-Garonne
président du Conseil général de Tarn-et-Garonne
président de la Communauté de communes des deux rives**

En 1808, la venue de Napoléon à Montauban marque la fin d'une longue période d'incertitude pour les Montalbanais. Le département de Tarn-et-Garonne est créé après dix-huit années de tractations puisque Montauban, reléguée jusque là au rang de chef-lieu de district du département du Lot, voit enfin son vœu collectif réalisé en devenant chef-lieu de département.

Façonné par des morceaux de territoires du Lot, du Lot-et-Garonne, de la Haute-Garonne, de l'Aveyron et du Gers, ce nouveau département a eu à se créer une identité commune. L'enjeu était de taille car la ville de Montauban, centre imposé, se devait de fédérer et d'être reconnue comme centre névralgique par des populations diverses ayant pour habitude le rattachement à tel ou tel autre département.

Faire prendre conscience à des populations différenciées par des modes de vie, par des pratiques sociales, par des nuances de la langue occitane qu'elles appartenaient désormais à une même entité, fut la difficile mission du Conseil général de Tarn-et-Garonne. D'abord assemblée modeste, elle acquiert davantage de prérogatives et une autonomie propre en 1982 et 2004 avec les lois de décentralisation.

Si notre département n'a, en cette année 2008, que deux cents ans, il prend racine dans une histoire complexe, mouvementée et multiple mais souvent convergente, à l'image des terroirs qui le composent.

Je suis heureux et fier de préfacer aujourd'hui cet ouvrage, issu de notre collaboration avec l'Université de Toulouse 1 sciences sociales sur le thème de l'histoire du département de Tarn-et-Garonne, traitée lors de ce colloque.

Jean-Michel Baylet

L'opportunité nous est donnée d'envisager l'évolution du rôle des départements, et du nôtre en particulier. Vers quel destin se dirige-t-on d'ici cinq, dix, vingt ans ? Que seront demain nos responsabilités, nos moyens d'action, nos axes de travail ? Voilà une occasion exceptionnelle d'échanger entre experts sur un thème qui intéresse au plus près la vie de nos concitoyens et d'où sortent des éléments qui nous permettent de nourrir notre propre réflexion.

PREMIERE PARTIE

**L'INVENTION D'UN OBJET POLITIQUE :
LE TARN-ET-GARONNE**

LE DESTIN D'UNE CAPITALE D'ANCIEN REGIME : MONTAUBAN ET L'ORGANISATION TERRITORIALE DE LA CONSTITUANTE

par Christine Mengès,
professeur à l'Université Toulouse 1 sciences sociales

Lorsque l'on contemple la beauté du destin de Montauban durant l'Ancien Régime, lorsque l'on regarde les riches institutions dont la monarchie l'a comblé, on peut être fort étonné par la brutalité du déclin que réserve la Révolution à cette capitale ancienne. Car au moment de la création des départements, l'histoire de Montauban manque de splendeur, la ville semble négligée par la nation réunie en Assemblée constituante, et dès 1790 elle sombre dans la médiocrité. Pourtant son passé monarchique a été remarquable. Les calendriers anciens n'hésitent pas à utiliser les mots flatteurs « de grosse capitale »¹ et, dans l'*Encyclopédie*, Jaucourt entame l'article qu'il rédige sur Montauban en parlant « d'une ville considérable de France »². Il poursuit en énumérant les gloires institutionnelles de la ville : l'évêché, la généralité, la Cour des aides. Toutefois cette grandeur que donnent les institutions n'appartient pas vraiment à la pure tradition montalbanaise plutôt faite d'ateliers et de commerces, et il y a ici quelque chose d'artificiel, de trop récent et de presque déjà terni qui peut expliquer la mauvaise tournure des événements de 1790, car cette ville très moyenne n'est devenue capitale administrative que fort tard, au milieu des troubles du Grand Siècle : il s'agit alors, par une politique de reconquête institutionnelle, de rendre le roi présent dans une province bien agitée.

Et la gloire passée de Montauban ne s'explique ni par la bonté de la ville, ni par sa fidélité au roi, mais plutôt par son insoumission. Dès le règne

¹ *Calendrier de la généralité de Montauban pour l'année 1788*, Montauban, impr. Teulières, 1788.

² *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, par une société de gens de lettres, Paris, 1751-1781, article Montauban.

de Louis XIII, le gouvernement veut être victorieux des oppositions qui ravagent le pays montalbanais, il veut soumettre la ville huguenote devenue une autre Genève irréductible. Mais comme la force n'a pu être victorieuse des résistances, c'est la voie d'une politique détournée et plus risquée qui est utilisée, et des projets institutionnels prennent forme : en avril 1631, Montauban devient le siège d'un Tribunal du sénéchal qui sera uni un an plus tard à un Présidial ; l'année suivante, c'est l'installation du bureau de l'élection, puis en 1635 la cité devient chef-lieu d'une généralité très vaste et étendue du sud de l'Auvergne jusqu'aux Pyrénées³, ce qui signifie la belle présence en ville d'un intendant et d'un bureau des trésoriers de France. Enfin par l'édit d'octobre 1661 et après une virulente bataille de remontrances, la catholique Cour des aides de Cahors est transférée contre son gré mais pour montrer l'exemple⁴. Et déjà avec la translation de cette compagnie souveraine, s'ouvre une rivalité jalouse et tenace entre Cahors, « la paisible capitale du Quercy » et Montauban « la peu recommandable, la cité infidèle depuis sa fondation »⁵. La soumission politique de Montauban a donc enrichi le paysage administratif et judiciaire de la ville. Dans son livret *Montauban florissant*, Jacques de Coras qui avait un ancêtre professeur à l'Université de Toulouse glorifie la politique louis-quatorzienne ; et il célèbre dans un style très apprêté toutes ces nouvelles institutions « revêtues de la pourpre des roys » dont « la beauté ravit et l'esprit et la vue »⁶.

Mais cette beauté se trouble vite, les nouveaux corps institués n'arrêtent pas de susciter des incidents à toute occasion et à chaque rencontre en ville. Dès l'établissement de la Cour des aides, les disputes éclatent ; la bataille la plus célèbre, celle de 1663, ouvre la série des hostilités, elle est déclenchée par un président de la Cour qui, furieux, « soufflette le premier consul de la ville, l'injurie, se jette sur lui pour le battre, déchire, piétine sa robe, son rabat, son chaperon, et finit par lui arracher tous les cheveux »⁷. Cette scène n'est pas de bon présage, elle se répète souvent pour régler les nombreux conflits de compétences et de préséances entre des institutions rivales qui

³ Edit de janvier 1635, Arch. dép. Tarn-et-Garonne, C 534.

⁴ « Edit du roi portant translation de la cour des aides de Cahors en la ville de Montauban », 21 octobre 1661, Arch. dép. Tarn-et-Garonne, Fds. Serr, Br. 783.

⁵ « Remontrances de la Cour des aides », *Edits, déclarations et arrests concernant la juridiction et la jurisprudence de la cour des aides de Montauban*, Montauban, impr. Teulières, 1752, p. 530.

⁶ Jacques de CORAS, *Montauban florissant, idylle à la gloire de ses habitants*, impr. Dubois, Montauban, 1677.

⁷ Délibérations du conseil général, 19 octobre 1658, Arch. mun. Montauban, 1 BB 77.

Montauban et l'organisation territoriale de la Constituante

ont été utilisées à Montauban à d'autres fins que celles de leurs compétences, pour donner une élite catholique à la ville. Or, cette politique de circonstance a été un mauvais coup, très hasardeux, car il n'y a pas eu à Montauban de miracle du zèle : les officiers papistes ont peu travaillé et ont fait beaucoup parler d'eux. A la faveur des troubles du XVIII^e siècle, la situation devient encore plus embarrassante, car se trouvent enfermées en ville des compagnies ombrageuses, animées par un fort esprit de corps qui se signalent par leur tapage ; et la ville s'enfoncera dans une crise qui prépare les échecs révolutionnaires.

Une capitale provinciale en crise

La première atteinte portée au prestige de la ville est contenue dans l'édit de 1716 qui vient partager l'immense ressort de la généralité, et créer une intendance à Auch. Mais sur ce nouveau territoire réduit de moitié, Montauban n'est plus le centre, et les populations du Haut Quercy et du Rouergue grognent contre ces limites qui n'ont rien changé pour elles et qui les obligent toujours à des déplacements incessants et coûteux. Dans les cahiers de doléances, les plaintes s'alourdissent, elles vont dans le sens des aspirations du siècle, celles des physiocrates, qui définissent des divisions de dix lieux de rayon avec un chef-lieu central : « Montauban, regrette-t-on, est sise sur les confins de la province », « un de ses faubourgs est dans le Languedoc, et cela cause de grands frais à toute la province et surtout aux plus hauts habitants du Quercy, séparés de Montauban de plus de vingt lieux. »⁸

Après le territoire, ce sont les institutions qui sont réduites : le bureau des finances est depuis longtemps à la recherche d'une raison d'être ; et jusqu'à la Révolution, il se contente de maigres affaires et de petits honneurs. La gloire de l'intendant se maintiendra un peu plus longtemps. Toutefois, au tournant du XVIII^e siècle, lorsque le règne de Louis XV le Bien-Aimé se perd dans les excès de la critique, la Cour des aides -sous la conduite de son premier président Jean-Jacques Lefranc de Pompignan- prend la tête de l'agitation contre le commissaire départi. Or, cette compagnie financière est devenue une jugerie très modeste, presque sans activité et surtout sans scrupule ; elle vit déjà dans le sentiment d'un âge d'or perdu ; à tout instant elle cherche querelle. Et sa rébellion inspirée des révoltes parlementaires devient incessante contre le souverain qui se lassera.

⁸ *Cahiers de doléances de la sénéchaussée de Cahors pour les Etats généraux de 1789*, publié par Victor FOURASTIE, Cahors, 1908.

Il y aura alors plusieurs gros éclats : autour de 1750, les officiers des aides s'évertuent à déconsidérer l'intendant de la généralité, Gaspard de Lescalopier ; ils engagent une campagne de diffamation très agressive contre ce représentant du roi qui nourrissait pour la Haute-Guyenne des projets audacieux, et c'est une très méchante et bruyante affaire. Les magistrats reprochent tout à l'intendant : d'avoir ouvert des routes, planté des mûriers, mis des lanternes en ville, aménagé un parc, essayé de protéger la ville contre les inondations ; ils l'étrillent avec de terribles insultes : et voici le portrait de Lescalopier brossé par les robins : « c'est un être prévaricateur », « sans vertu, ni courage », « de nature abâtardie, injuste, capricieux, plein de dureté et sans intelligence »⁹. La Cour des aides triomphera de ce fidèle intendant qui, excédé, se retire ; par la suite, ses successeurs éviteront de se faire remarquer pour ne pas être harcelés, ils préféreront l'inertie et leur institution en sera blessée.

Puis ce sera au tour de la Cour des aides d'être écorchée en la personne de son ancien premier président Jean-Jacques Lefranc qui a un maintien de grand seigneur. Sa mésaventure est très connue : après le discours parisien de 1760, Voltaire ouvre la chasse aux Pompignans, chansonne le président sur l'air de « béchamel » et le renvoie en province dans une formule grimaçante qui est un véritable « sois beau et tais-toi » : « L'univers mon ami ne pense point à toi, l'avenir encore moins, conduis bien ton ménage, divertis-toi, bois, dors, sois tranquille, sois sage »¹⁰. Jean-Jacques Lefranc ne s'en remet pas, et la Cour des aides en sort flétrie.

Toutefois les malheurs de la ville ne s'arrêtent pas là ; un arrêt du conseil du 11 juillet 1779 crée une assemblée provinciale dans la généralité : pour devenir le siège de cette nouvelle administration, Montauban se gorge de sa gloire et se présente comme « la ville la plus convenable de la généralité, parce qu'elle est la principale, le lieu des plus belles institutions, parce qu'il y a des auberges honnêtes pour loger les personnes qui la composeront, parce qu'il y a de bonnes routes praticables et commodes »¹¹. Malgré cette liste élogieuse, la candidature de Montauban n'est pas retenue. L'assemblée provinciale est établie à Villefranche-de-Rouergue et, si ses compétences ne sont pas vraiment précisées, les intentions du roi restent fort claires : « nous conférons à ladite assemblée les pouvoirs dont était ci-devant

⁹ *Charges du procès de M. Lescalopier intendant de Montauban*, s. l., 1756.

¹⁰ F. M. VOLTAIRE, *Œuvres complètes*, t. X, p. 114-116, Paris, éd. L. Moland, 1877-1885.

¹¹ Arch. mun. Montauban, 2 BB 16, délibérations du Conseil général du 13 juillet 1779.

Montauban et l'organisation territoriale de la Constituante

revêtu notre commissaire départi »¹². L'intendance de Montauban est donc dépouillée ; la Cour des aides est tout aussi menacée, puisque la nouvelle assemblée doit s'occuper de la fiscalité directe, et l'évêque de Montauban boudera la nouvelle administration présidée par l'évêque de Rodez. En ville, le mécontentement est très vif ; toutes les institutions qui auparavant n'étaient pas en bons termes, s'attaquent ensemble à la nouveauté.

Lorsque Henry de Richeprey, chargé par l'assemblée de vérifier le cadastre, se rend à Montauban, la municipalité refuse de le recevoir¹³, et les magistrats des aides se saisissent de lui pour le convaincre « dans un bruit épouvantable » que « son opération ne vaut rien, parce que les cadastres sont très bien, parce que la répartition de toutes les impositions est exacte, parce que tout est pour le mieux »¹⁴. Au moment de son départ, cet ingénieur-géomètre s'avoue fatigué et trouve la ville intraitable¹⁵. Après plusieurs fortes déclamations alimentées par la mauvaise foi des robins, Montauban exige la suppression de cette institution gênante, elle ne l'obtient pas ; mais la ville retirera quelques avantages d'un arrêt du Conseil de septembre 1782 qui place désormais les pouvoirs de l'assemblée sous le contrôle de l'intendant¹⁶. Avec cette solution de compromis, la ville semble l'emporter, elle salue sa victoire et se berce de la nostalgie d'un passé glorieux, sans comprendre qu'il ne lui reste plus que des institutions vidées de leur substance par les transformations successives du service public et par leurs échecs. Telle est la situation peu reluisante de Montauban, et la Révolution ne fera qu'accélérer ce mouvement.

Vers la ruine d'une capitale ancienne

Les cahiers de doléances font état de cette crise : l'intendant y apparaît comme « un odieux représentant du despotisme », sa suppression promet « d'importantes économies ». Plus tard, les reproches se durcissent, l'intendant Daniel de Trimond est « traité de coquin, de fanatique, puisqu'il entend, ce qui paraît difficile, plus de dix messes par jour »¹⁷, et ses secrétaires semblent « fort impopulaires et jugés tout aussi misérables et

¹² Arch. nat., K 689³-28.

¹³ Voici le rapport de RICHEPREY sur sa visite : « le maire m'a renvoyé du dimanche au jeudi. Je me présentais chez lui le mardi et le mercredi sans le rencontrer pour lui développer ce qu'il y avait à faire ». A. D. Av., C1547 .

¹⁴ Arch. dép. Aveyron, C 1547.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Gérard BOSCARY, *L'assemblée provinciale de Haute-Guyenne*, Paris, 1932,

¹⁷ Arch. mun. Montauban, 7 I 7.

fripons que leur maître »¹⁸. Les plaintes de la population bousculent aussi la Cour des aides : car « ce n'est pas le siège de cette compagnie, est-il écrit, qui procure des profits considérables, sa justice atteint des droits exorbitants, qu'elle soit supprimée ! Que soient supprimés les tribunaux d'attribution ! »¹⁹. Par ailleurs le jeu pénible des concurrences n'échappe pas aux rédacteurs des cahiers qui déplorent « ces vives discussions élevées pour la compétence entre la cour des aides et le commissaire départi »²⁰.

De toute évidence, Montauban est bien affaibli, dès la convocation des Etats généraux, tout semble mal s'engager, car la ville n'a pas prévu les complications qui traverseront ses projets ; et par le règlement électoral de janvier 1789 qui reprend les usages définis pour les Etats généraux de 1614, Montauban est privée d'une députation directe, elle doit se soumettre à Cahors. Cette nouvelle est accueillie en ville avec stupeur. Devant l'humiliation infligée, Montauban réagit aussitôt ; elle s'indigne, crie à la machination, et s'engouffre dans l'affrontement contre son ancienne rivale²¹. Des députations sont alors envoyées vers le roi et tous les arguments, bons ou mauvais, sont utilisés sous toutes leurs formes, en prose, en vers, dans des mémoires et des discours, le tout dans un style larmoyant et souvent outré : l'une des grandes choses mises en avant, c'est toujours la prospérité de la ville comparée au triste destin de sa rivale, et il est surtout question de la sordide laideur de Cahors : « triste Cahors, répète-t-on à Montauban, où l'on grelotte l'hiver, où l'on ne voit d'autres beautés que les horreurs de la nature »²². Toutefois, ce méchant argument sur la laideur de Cahors ne doit pas être trop malhonnête, puisque quelques mois auparavant, lors de son *Voyage en France* Arthur Young note dans une formule laconique : « cette ville est vilaine ».

A force de contestations, Montauban reçoit une compensation mais qui reste très en deçà de ses attentes, elle n'obtient qu'un seul député pour le tiers-état. Et c'est Poncet-Delpech qui devient à Paris cet unique représentant

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Cahiers de doléances du Tiers Etat du pays et juderie de Rivière-Verdun pour les Etats Généraux de 1789*, publ. par Daniel LIGOU, Gap, 1961, p. 9.

²⁰ *Cahiers de doléances de la sénéchaussée de Montauban pour les Etats Généraux de 1789*, publ. par Victor MALRIEU, communauté de Réalville.

²¹ « Réclamation de la sénéchaussée de Montauban à l'occasion du règlement de Sa Majesté du 24 janvier 1789 qui l'exclut de députer directement aux Etats généraux convoqués à Versailles », A. M. Montauban, AA 22-1.

²² Texte de PONCET-DELPECH qui représente à Paris les intérêts montalbanais, publié par Edouard FORESTIE, « La création du département de Tarn-et-Garonne », *Bulletin de la société archéologique de Tarn-et-Garonne*, 1908, t. XXXVI, p. 7.

Montauban et l'organisation territoriale de la Constituante

de la cause montalbanaise. Il est avocat au Parlement et membre du consulat de Montauban. A l'Assemblée, il se démènera lors des discussions de l'hiver 1789-1790 tenues sur l'aménagement du territoire. Il y retrouve l'évêque de Montauban, Le Tonnelier de Breteuil, qui est le député du clergé pour le pays de Rivière-Verdun et qui servira les intérêts de la ville. Mais très vite, les nouvelles données sont alarmantes. Dans une lettre adressée au comité patriotique, Poncet-Delpech s'inquiète : « dans la division de la France en départements, Montauban, écrit-il, se trouvant sur la lisière de la province du Quercy, sera sacrifiée à Cahors qui en est le centre naturel »²³. Et il explique ce renversement par l'esprit de table rase qui est dans l'air du temps : « la Nation s'est fait un système de diminuer la grande importance des villes florissantes pour favoriser les villes de sous-ordre »²⁴. Là-dessus, la ville essaie de mieux se préparer, des députés extraordinaires sont envoyés à Paris, d'autres sont choisis pour défendre Montauban auprès des communautés voisines. Et la ville s'étourdit, elle s'imagine toujours « chef-lieu d'un des plus beaux, des plus importants et des plus avantageux départements du royaume »²⁵ ; toutefois le résultat de ces missions est plutôt décevant.

Les villes de Cahors et de Toulouse ont pris les devants, leurs représentants précèdent les Montalbanais, et ils ont déjà emporté de nombreux soutiens locaux, celui de Caussade qui est pourtant très proche de Montauban, celui de Lauzerte qui préfère Cahors « centre du Quercy » à Montauban « où les vivres sont rares et chers, où l'air est vicié et insalubre »²⁶. Les démarches locales ne mènent donc à rien ou presque. A Paris, la situation est aussi préoccupante, les représentants montalbanais accumulent les demandes auprès de l'Assemblée, mais sans aucune assurance : « on ne les lira sans doute pas, car nous sommes persuadés que l'on ne lit rien ou du moins fort peu de choses. Le sort de la ville est désormais presque joué ; reste une solution qui permettrait de sauver l'honneur, celle de l'alternance des assemblées de département entre Cahors et Montauban ; mais Cahors ne cède pas, elle écarte ce système bâtard trop compliqué ; et ici le ton change, il se gonfle d'injures contre les députés

²³ Daniel LIGOU, *La première année de la Révolution vue par un témoin : les bulletins de Poncet-Delpech*, Paris, 1961, p. 169.

²⁴ Lettre de PONCET-DELPECH citée par Edouard FORESTIE, « La création du département de Tarn-et-Garonne », art. cit., p. 4.

²⁵ *Mémoire des députés extraordinaires de la commune de Montauban*, Arch. mun. Montauban, 6 D 1 (4).

²⁶ Délibérations de la municipalité de Lauzerte, Arch. dép. Tarn-et-Garonne, 3 E 2433.

cadurciens qui paraissent « inaccessibles à la raison comme des enclumes, bêtes comme des ânes, absurdes comme des gens qui n'ont pas le sens commun »²⁷. Comme Cahors refuse d'être bonne fille, Montauban regarde vers Toulouse : « c'est du côté de la richesse et d'un pays tout fait, disent les représentants, qu'il faut nous tourner »²⁸. Un accord est passé à Paris entre les députés des deux villes : il fait de Montauban le chef lieu d'un district considérable et le siège par alternance des administrations du département. Mais là encore, le projet ne tient pas, Toulouse désavoue ce traité.

Dès lors, on s'achemine vers la pire des solutions, celle retenue par l'Assemblée nationale en janvier 1790, qui crée le département du Quercy, avec Cahors comme capitale et Montauban comme chef-lieu d'un district bien étriqué. La nouvelle est très mal reçue par la population, les esprits s'échauffent, les élections de février 1790 donnent un Conseil municipal royaliste. Et l'itinéraire de la ville marqué par l'indiscipline, se poursuit dans un sursaut de fidélité pour la tradition et le trône ; mais là encore, ce sont des chemins d'insoumission qui s'ouvrent.

²⁷ Lettre de Combe-Dounous, avocat au Parlement de Toulouse qui avait été désigné pour représenter les intérêts montalbanais à Paris, Arch. mun. Montauban, 6 D 1(5).

²⁸ Arch. mun. Montauban, 6 D 1(6).

Montauban et l'organisation territoriale de la Constituante

BIBLIOGRAPHIE :

- BERGOUGNIAN, « A propos de l'établissement du département de Tarn-et-Garonne », *Centenaire du département de Tarn-et-Garonne 1808-1908*, Paris, 1908
- BERLET (C.), *Les provinces au XVIII^e siècle et leur division en départements*, Paris, 1913
- BRETTE (A.), *Les limites et les divisions territoriales de la France en 1789*, Paris, 1907
- BORDES (M.), *L'administration provinciale et municipale en France au XVIII^e siècle*, Paris, 1970
- FERRON (H. de), « L'organisation départementale et la nouvelle constitution de 1789 », *Nouvelle revue d'histoire du droit*, 1877
- FORESTIE (E.), « La création du département de Tarn-et-Garonne », *Bulletin de la société archéologique de Tarn-et-Garonne*, 1908, t. XXXVI, p. 1 et s.
- FOURASTIE (V.), *Cahiers de doléances de la sénéchaussée de Cahors pour les Etats généraux de 1789*, Cahors, 1908
- FURET (F.), OZOUF (M.), *Dictionnaire critique de la Révolution française*, Paris, 1988
- GODECHOT (J.), *La Révolution française dans le midi toulousain*, Toulouse, 1986
- LACHIEZE-REY (L.), « Le cahier de doléances de Saint-Céré en 1789 », *Bulletin de la société des études du Lot*, 1985, t. CVI, p. 206 et s.
- LATOUCHE (R.), « Notes sur la formation du département de Tarn-et-Garonne », *Bulletin de la société archéologique de Tarn-et-Garonne*, 1910, t. XXXVIII, p. 213 et s.
- LIGOU (D.), *Montauban à la fin de l'Ancien Régime et aux débuts de la Révolution*, Paris, 1958 ;
- La première année de la Révolution vue par un témoin : les bulletins de Poncet-Delpech*, Paris, 1961 ;
- Cahiers de doléances du Tiers Etat du pays et jugerie de Rivière-Verdun pour les Etats Généraux de 1789*, publ. par Daniel LIGOU, Gap, 1961
- Histoire de Montauban*, sous la direction de Daniel LIGOU, Montauban, 1984
- MAGE (G.), *La division de la France en départements*, Toulouse, 1924
- MERAS (M.), « La visite de Cambacérès à Montauban, prélude à la création du Tarn-et-Garonne », *Bulletin de la société archéologique de Tarn-et-Garonne*, 1969-1970, t. XCV, p. 91 et s.
- OZOUF-MARIGNIER (M.-V.), *La formation des départements, la représentation du territoire français à la fin du XVIII^e siècle*, Paris, 1989
- SOL (E.), *La Révolution en Quercy*, t. I, Paris, 1926

**NAPOLEON ET LE TARN-ET-GARONNE :
DE LA VISITE IMPERIALE A MONTAUBAN (29 JUILLET 1808)
A L'ACTE CONSTITUTIF DU DEPARTEMENT**

**par Christian Stierlé,
conservateur de la Bibliothèque municipale de Montauban**

I – Le Tarn-et-Garonne avant le Tarn-et-Garonne

A - La situation géographique et administrative

Expliquer la création d'un nouveau département n'est pas chose facile. Sous l'Ancien Régime, la géographie politique de ce qui, en 1808, allait constituer le futur « Tarn-et-Garonne » n'était pas évidente : ce territoire, fait de bric et de broc, était constitué de lambeaux de la Guyenne, du Quercy, du Rouergue et du Languedoc ; son administration était partagée entre diocèse et intendance (ou généralité). Aucune unité par conséquent dans ces terres disparates !

1 - Sur un plan strictement géographique, le Quercy comprend tout le nord du département actuel, sauf la presque totalité des cantons de Montaigu et de Valence, à l'ouest, qui font partie de l'Agenais, et de celui de Saint-Antonin, à l'est, qui est rattaché au Rouergue. Du côté du Languedoc, les régions de la rive gauche du Tarn et du Tescou : en gros toute la campagne qui s'étend autour de Monclar. Le sud-ouest du futur département correspond à une partie de la Guyenne : on note à l'est une partie de la Lomagne, avec les cantons de Lavit, Auvillar et Maubec, et à l'ouest les cantons de Beaumont, Saint-Nicolas et Verdun. Daniel Bourchenin résume parfaitement la géographie du territoire en soulignant : « Tel était au XVIII^e siècle le territoire du futur département de Tarn-et-Garonne, vrai carrefour géographique où, sur une aire plane et allongée, trois provinces différentes

se touchent et se rencontrent et dont la vallée du Tarn inférieur représente bien l'artère centrale et comme la principale avenue. »¹

2 - *Sur le plan administratif*, l'intendance de Montauban avait été créée en 1635 et s'étendait des Pyrénées au Plateau central. Ses délimitations étaient les suivantes : les généralités de Montpellier et Toulouse à l'est, les Pyrénées au sud, l'intendance de Bordeaux à l'ouest, enfin les généralités de Limoges et de Riom au nord. En 1699, l'intendant Le Pelletier de La Houssaye détaille ainsi son organisation² : « Le département de l'Intendance de Montauban comprend les 11 élections de Montauban, Cahors, Figeac, Villefranche, Rodez, Millau, Rivière-Verdun, Lomagne, Armagnac, Astarac, Comminges, - les Pays de Foix, de Nébouzan - et les Quatre-Vallées d'Aure, de Neste, de Barousse et de Magnoac. Son étendue en longueur, à prendre depuis l'extrémité de la vallée d'Aure dans les Pyrénées, frontière d'Aragon, jusqu'à Cressensac, élection de Figeac, contient environ cinquante grandes lieues de pays qui valent le double des lieues ordinaires. Son étendue en largeur ne peut se définir au juste ; à prendre depuis les derniers villages du comté de Foix, dans les Pyrénées, jusqu'à Barcelonne, élection d'Armagnac, on peut compter trente lieues de pays : en descendant la Garonne, cette étendue se rétrécit et ne contient plus que douze lieues de largeur ». On estime alors cette population à 806 000 habitants.

Dans cette étendue administrative qu'était la généralité, on notait la présence d'un intendant, d'un subdélégué, d'une Cour des aides et d'un Bureau des finances. Les intendants étaient brillants. Parmi les dix-sept qui se succèdent, trois personnages émergent. Ce sont, dans l'ordre : d'abord Claude Pellot, qui fut à Montauban près de sept ans, de 1663 à 1669 ; puis Nicolas-Joseph Foucault créateur, entre 1674 et 1684 à Montauban (18 000 habitants), de la magnifique promenade en bordure du Tarn, homme énergique, esprit vif, administrateur habile, ce qui lui valut de se faire aimer autant que respecter ; enfin Gaspard-François Legendre, quatorze ans, de 1700 à 1714.

L'étendue de la nouvelle généralité n'allait pas sans inconvénients. Comment l'administrer efficacement vu les voies de communications de l'époque ? On comprend de ce fait qu'elle ait été plusieurs fois amputée, à

¹ Louis CANET, *Lectures d'histoire locale*, t. III, p. 224 (ou *RAM*, 2^e Série, t. XXIII, 1907, p. 117).

² Mémoire consultable aux Archives départementales de Tarn-et-Garonne (cote : 3 J 5 ou 3 J 46).

1808 : de la visite impériale à l'acte constitutif du département

tel point qu'en 1789 elle n'englobait plus que les six élections de Montauban, Cahors, Figeac, Villefranche, Rodez et Millau. Du même coup, la capitale de cet ensemble administratif, Montauban, était « reléguée » à une des extrémités, occupant une position excentrique. On comprend mieux ainsi la volonté des députés de l'Assemblée constituante de rattacher, en 1790, Montauban au département du Lot et de n'en faire qu'un simple chef-lieu de district. Quel triste sort pour la troisième ville de Sud-ouest ! Ce qui provoquera la remarque du député Poncet-Delpech à la Constituante : « Vous avez vu que le royaume devait être divisé [... et que] le nombre des départements serait fixé à 75 ou à 85 au plus. Après ce décret, le comité donne une carte géologique sur laquelle Montauban se trouve sur la lisière du département, et Cahors, au contraire, vers le centre. Du reste, ces positions sont dans la nature ; elles n'ont été, ni pu être inspirées par personne. De tous temps, la ville de Montauban s'est trouvée à l'extrémité du Quercy et à l'extrémité du Languedoc [...]. Rappelez-vous maintenant, Messieurs, que le grand principe de l'Assemblée est de placer l'administration au centre de chaque département pour procurer aux districts des relations promptes, rapides et journalières avec les corps administratifs auxquels ils sont subordonnés. »¹

B - La période révolutionnaire

Voici donc Montauban privé d'un département et d'un titre de chef-lieu, relégué au rang de chef-lieu de district au même titre que Lauzerte qui l'emportait sur Moissac ! Pire : la refonte des diocèses –dont les limites devaient épouser celles des départements– laisse présager la suppression du siège épiscopal. Or, il est bon de souligner que l'homme qui a eu en charge la création des départements est un certain Rabaut Saint-Etienne, pasteur nîmois. De là à proclamer que la déchéance de Montauban peut être attribuée à un sombre complot protestant, il n'y a qu'un pas.

Les débuts de la Révolution à Montauban sont marqués par une coexistence orageuse entre notables catholiques et protestants. Une municipalité de combat groupée autour de son maire, le marquis de Cieurac, voit le jour. Mais les protestants, quoique minoritaires, restent en position de force dans la garde nationale. De leur côté, les catholiques en veulent à mort à la Constituante et à sa politique religieuse. Dans cette atmosphère enfiévrée, intervient le 10 mai 1790 l'inventaire des couvents. Du coup, c'est l'émeute dans la rue. La garde nationale défend l'hôtel de

¹ Daniel LIGOU, *La première année de la Révolution vue par un témoin, Les « Bulletins » de Poncet-Delpech*, Paris, 1961, p. 178-179.

ville tandis qu'une foule déchaînée déclenche une fusillade qui fait cinq morts et vingt-quatre blessés parmi les assiégés. Ce « massacre des patriotes » soulève une intense émotion et la Constituante décide de placer « les non catholiques de Montauban sous la protection des lois ». Le 26 juillet, elle vote la révocation de la municipalité, remplacée par six commissaires. Dans les années qui suivent, autant sous la Terreur que sous Thermidor, catholiques et protestants seront confrontés à la question religieuse. Survient le coup d'Etat du 18 brumaire, accueilli avec soulagement. A Montauban, la réorganisation des cultes se fait sans difficultés notoires et les réformés disposent à nouveau du temple des Carmes.

La coexistence des protestants et des catholiques étant un axe majeur de la politique locale, place est désormais faite à une action « forte » qui permettrait de rétablir la ville de Montauban à son rang. A l'heure où le baron Vialètes de Mortarieu a pris les rênes de la municipalité, la confiance revient et tous les espoirs sont permis.

II – La venue de Napoléon à Montauban le 29 juillet 1808

La création du département de Tarn-et-Garonne tirerait-elle ses sources de la légende ? Jules Michelet, qui avait séjourné à Montauban, avait été charmé par la ville et son environnement, au point que, dans *La Montagne*, il décrit le grandiose panorama qui, depuis le Faubourg du Moustier où il habitait, s'étendait à ses pieds : « Dans un été chaud, orageux, que je passai à Montauban, j'avais sur le Tescou, sur le Tarn, sur l'immense et énorme plaine, une fenêtre qui planait de haut, fenêtre extrêmement large, comme une galerie vitrée. Toute la ligne des Pyrénées, de Bayonne au Pic du Midi, et de là au Roussillon, eût tenu dans ma fenêtre. Quand l'air devenait transparent, le jour qui précédait l'orage, j'en voyais l'image flottante. La voyais-je ? Etait-ce une image ? Non, c'étaient vraiment leurs cimes seulement ; parfois elles semblaient neigeuses, plus qu'elles ne le sont en effet. La belle, grande, riche plaine (je crois la plus riche du monde), par mille accidents grandioses de campagne, de rivière, par l'indéfinie variété, m'avertissait assez de l'éloignement. Mais je n'étais que plus avide de cette vue, plus insatiable, en raison même du douteux, du fuyant, du décevant de la vague apparition. Des heures entières, nous restions dans la contemplation rêveuse, jamais froide, émue toujours. Que de songes du passé, d'imaginations, de chimères nous suspendions à ce nuage incertain, réel pourtant qui, par moments, reparaisait à cette barrière d'un monde, à l'inconnu de l'au-delà ».

1808 : de la visite impériale à l'acte constitutif du département

La légende ? La verve populaire ? Il y a un peu de tout cela dans l'origine du Tarn-et-Garonne. Lors de son passage à Montauban, Napoléon I^{er} aurait demandé une carte de la région pour évaluer la situation. Alors, le libraire Rethoré, ayant apporté le plus beau spécimen disponible dans sa boutique, l'Empereur, en présence des notables locaux, y aurait posé son poing, entourant d'un trait de crayon le périmètre du futur département, grignotant sur la Haute-Garonne, le Gers, le Lot-et-Garonne, le Lot, le Tarn et l'Aveyron. Et si Napoléon avait eu de grandes mains ? La légende n'entre pas dans ce genre de détail.

La position géographique de Montauban était particulière au point qu'Edouard Forestié¹ souligne : « Ville créée seulement au XII^e siècle, dans un lieu qui était l'extrême frontière du Quercy, et qui, par conséquent, se trouvait à cheval sur deux provinces, à tel point que lorsqu'on en fit le chef-lieu d'une généralité et le siège d'une intendance, on lui assigna un territoire qui allait des Quatre Vallées, du Comminges et du Nebouzan aux environs de Millau, séparé en deux fragments que seul le chef-lieu reliait administrativement. Ce fait rendait difficile, il faut le reconnaître, aux créateurs des nouvelles divisions la constitution d'un groupement homogène autour d'une ville à laquelle manquait cette force si puissante d'être le chef-lieu d'une province ».

Un autre point, que ne soulignent pas suffisamment les historiens, me semble, pourtant, capital. Stéphanie de Beauharnais, cousine de Joséphine, pupille en quelque sorte de Napoléon, a vécu à Montauban. Orpheline très jeune, elle a passé la Révolution dans cette ville, aux Dames du Saint-Enfant Jésus, où elle a reçu une solide instruction. En 1808, âgée de seize ans à peine, elle rejoint les Tuileries, épouse le grand-duc prince héritier de Bade. On parle déjà d'érection du département puisque l'Empereur propose au frère de Mlle de Trélissac, qui s'est occupé de la jeune fille, le siège d'évêque !

En 1808, Montauban a comme maire le baron Vialètes de Mortariou, riche négociant rallié à Bonaparte après le coup d'Etat du 18 brumaire. Déjà, en juin 1806, il s'était rendu à Saint-Cloud, avait demandé audience à l'Empereur qui lui avait promis de s'arrêter à Montauban à l'occasion. Et en novembre 1807, le maire avait accueilli dans sa bonne ville, en grande pompe, le prince archichancelier de l'Empire, Cambacérès.

A la suite de l'entrevue parisienne, Vialètes de Mortariou apprend, le 1^{er} janvier 1808, que « Sa Majesté avait résolu de visiter bientôt le Midi de la

¹ *Bulletin de la Société Archéologique de Tarn-et-Garonne* (t. XXXVI, 1908, p. 2-3) : « La création du Tarn-et-Garonne et les poésies de circonstance ».

France ». Sans perdre une seconde, le maire met en place une garde d'honneur composée de 54 cavaliers, 1 tambour major, 4 tambours, 4 sapeurs, 41 grenadiers, 37 chasseurs, 21 canonniers et 37 musiciens, tous jeunes gens aisés de la ville, portant un uniforme flamboyant. « La cavalerie était montée sur de beaux chevaux richement harnachés et couverts d'une housse de drap blanc bordé d'un galon d'argent et d'une crépine de soye ponceau ».

Au mois de juillet, Napoléon I^{er} séjourne à Bordeaux. Le 23, Vialètes de Mortariou décide qu'une députation de quatre conseillers irait vers lui pour « porter les hommages respectueux de ses fidèles habitants ». L'Empereur est à Toulouse le 26 juillet et accorde une audience aux représentants de la ville de Montauban dès 9 heures le lendemain. Or, jusque là, aucune délégation n'avait eu un tel honneur !

Le rendez-vous est honoré comme il se doit. Vialètes de Mortariou clame haut et fort devant Napoléon : « Montauban nourrit dans son cœur l'espoir de contempler de près et dans son sein l'auteur de la gloire nationale, le Législateur de l'Univers... Sire, vous êtes à nos portes, daignez y entrer ». Et l'éloquent maire terminait sa péroraison en évoquant le sort atroce des Montalbanais au cas où l'Empereur ne leur rendrait pas visite : ils ressembleraient alors « à ces contrées reculées du globe qui semblent privées pour toujours de la présence du soleil ». Touché, Napoléon assure Vialètes de Mortariou et son Conseil municipal qu'il passera par Montauban.

Les Montalbanais n'avaient rien négligé des préparatifs nécessaires dans le cas d'une venue de l'Empereur dans leur ville. Ainsi, la porte du Tarn avait été modifiée en arc de triomphe avec la simple inscription : « À Napoléon ». A l'entrée du faubourg toulousain un monument de 15,50 mètres de large sur 16 mètres de hauteur, orné de quatre colonnes de style corinthien couronnées de deux statues de la Paix et de la Victoire exécutées par Ingres père, rappelait la Rome antique. Sur la corniche s'élevaient des trophées sur lesquels se déployait l'aigle impérial. Enfin, on lisait l'inscription : « Au Grand Napoléon, Législateur de l'Espagne, restaurateur, revenant par Bayonne, passant par Montauban, les Montalbanais ont élevé ce signe de joie et d'amour, le vingt-huitième jour du mois de juillet, l'année 1808¹ ».

Napoléon peut donc faire son entrée dans sa bonne ville de Montauban. Le baron de Scorbiac, premier adjoint, est chargé d'annoncer la bonne nouvelle à ses concitoyens. Dès lors la cité se pavaise. L'enthousiasme des

¹ En réalité, la venue de Napoléon à Montauban n'aura lieu que le 29 juillet.

1808 : de la visite impériale à l'acte constitutif du département

Montalbanais est à son comble² : « Du moment où elle apprit que Napoléon la verrait en allant de Toulouse à Bordeaux, la jolie ville du Quercy ne dormit plus. Pendant vingt-quatre heures, il fut impossible de faire coucher la population ; les paysans, accourus en foule, bivouaquaient dans les rues, jonchées de fleurs et de feuillage et illuminées *a giorno*. Toutes les maisons étaient pavoisées de drapeaux, ornées de festons et de couronnes de verdure en l'honneur du vainqueur de l'Europe. On voyait à chaque coin de rue son buste couronné de lauriers. Son nom, son chiffre et ses victoires se trouvèrent tracés en caractères divers et comme par magie au fronton des édifices civils et religieux. Quelle nuit ! Et quel enthousiasme quand, vers deux heures du matin, on se dit : le voici !... ».

Le couple impérial arrive à Bressols le 29 juillet « à une heure moins le quart du matin ». L'y accueillent le préfet du Lot, le sous-préfet de Montauban, le maire de Montauban, les adjoints et conseillers municipaux, ces derniers en habit à la française, l'épée au côté et le chapeau à plumet noir. Tous sont escortés par la garde d'honneur à cheval. L'entrée de l'empereur et de son cortège se fait par le faubourg toulousain. Seul le préfet du Lot prononce un discours, étant donné la fatigue du voyage et l'heure tardive. Toutefois, les cloches de toutes les églises retentissent. L'empereur atteint enfin en carrosse l'hôtel de l'intendance et fait annoncer par le grand maréchal du palais, Duroc, qu'il accorderait une audience aux autorités dès neuf heures du matin. Partout la foule crie : « Vive l'Empereur ! Vive l'Impératrice ! Vive Napoléon ! Vive Joséphine ! ».

Au terme d'un repos salutaire de quelques heures, Napoléon I^{er} sort de son palais à cheval dès huit heures, « accompagné de Son Altesse Sérénissime le Prince vice-connétable Berthier, de Son Excellence et du Duc de La Force, commandant la Garde d'Honneur ». Il emprunte le parcours suivant : Faubourg Lacapelle, chemin qui va de Saint-Michel à Beau-Soleil, Faubourg du Moustier. Près du Jardin de l'Evêque, il descend de cheval et observe le panorama qui s'étend à perte de vue, baigné par le soleil matinal. Puis il descend la côte de l'Abbaye, franchit le Tescou, parcourt la plaine avant de rejoindre le Tarn, remonte vers le Moustier, enfin peut contempler le cours Foucault d'un côté, Villebourbon de l'autre.

Ce premier circuit réalisé, alors que les batteries de canons placées sur le plateau des Carmes tonnent pour le saluer, l'empereur reprend la direction du faubourg Sapiac, suit le fossé, passe sous le pont du Tarn, se dirige vers le quai Montmurat, enfin rejoint la place Impériale dont il admire le

² MARY-LAFON, *Dans les Pyrénées* (texte également reproduit dans : *Anthologie d'un centenaire*, édité par Antonin PERBOSC, Masson, 1908, p. 15-16).

magnifique ensemble de briques roses. Dernière étape : il emprunte la rue d'Auriol, remonte par la rue Saint-Louis (rebaptisée sur-le-champ rue Napoléon) et peut accéder à la cathédrale Notre-Dame, à la belle façade classique. De là, il regagne l'hôtel de l'intendance par la rue du Moustier, après avoir fait une ultime halte sur l'esplanade des Carmes. Sur tout le trajet, la foule, très nombreuse, acclame l'empereur et les officiels du cortège.

A neuf heures, Napoléon reçoit les autorités et le Conseil municipal de sa bonne ville de Montauban. Le baron Vialètes de Mortarieu lui fait le discours suivant : « Daignez, Sire, du char de triomphe où vos grandes victoires et des actions encore plus grandes vous ont élevé, tourner un regard de votre bienveillance paternelle sur une ville dépouillée de sa splendeur, mais forte de son amour pour votre Majesté et veuve d'établissement, elle ose implorer vos augustes bontés... ». Au travers de ces paroles, on comprend aisément l'objectif du premier magistrat : faire en sorte que l'empereur rétablisse la ville dans ses droits et qu'il crée autour d'elle un nouveau département dont Montauban serait l'incontestable chef-lieu. Ni plus ni moins !

C'est alors que Napoléon interroge Vialètes de Mortarieu et son Conseil municipal sur l'état de la ville, son commerce, sa population, et encore sur le niveau de pauvreté. Puis, le tribunal est à son tour reçu, son président invoquant dans son discours « le génie réparateur de l'Empereur ».

Le départ est prévu ce 29 juillet à 17 heures. En fait, c'est deux heures plus tard que le couple impérial quitte Montauban. Avant de prendre congé des autorités, Napoléon dit haut et fort à M. de Scorbiac, premier adjoint : « Je suis satisfait de l'amour que m'ont témoigné mes fidèles sujets de ma bonne ville de Montauban. J'ai vu avec peine les pertes qu'elle a éprouvées. Je la rétablirai dans ses droits, vous pouvez la regarder comme chef-lieu de département et je la mettrai au rang des principales villes de mon Empire ». Quant au maire, le baron Vialètes de Mortarieu, il avait quitté la ville dès 16 heures pour gagner le lieu-dit de Thouron. C'est là qu'avec le préfet du Lot il devait saluer l'Empereur et les membres de son cortège. Il dut regagner précipitamment sa cité, Napoléon désirant lui remettre par l'intermédiaire de Duroc une boîte entourée de brillants, ainsi qu'un don de 20 000 francs destiné à acheter du linge pour l'hospice, plus 6 000 francs destinés aux pauvres de la ville.

Après Montauban, Napoléon passe par Castelsarrasin, puis visite Moissac en soirée où il est accueilli par le maire, le baron Jean-Pierre Détours, et le Conseil municipal. La ville est pavoisée et illuminée. Le

1808 : de la visite impériale à l'acte constitutif du département

cortège de l'Empereur y pénètre à pied grâce à la construction d'un pont de bateaux, décoré de drapeaux et d'arcs de triomphe. Après avoir pris son repas à l'Hôtel de la Marine, il écoute les *desiderata* du maire et des Moissagais. Avant de repartir vers minuit pour Agen, Napoléon fait les promesses suivantes : il nommera la ville sous-préfecture du futur département, il créera un tribunal, il fera construire un nouveau pont.¹

Dans les mois qui suivent le passage de l'Empereur, nombreux sont les écrits qui exaltent Napoléon, « sauveur de Montauban », et montrent l'attachement de toute une population au couple impérial. Ainsi, « Un jugement de Mars », ode pindarique de l'abbé Aillaud, chanoine de la cathédrale et professeur d'éloquence :

« Célébrons tous le bienfaiteur du monde,
Qui comme un dieu, nous tirant du chaos,
A devant lui chassé la nuit profonde
Qui ressemblait à l'ombre des tombeaux [...]
Montalbanais, offrez sur vos rivages
Tous vos lauriers à d'illustres exploits ;
Offrez vos vœux au modèle des sages,
Et votre encens au modèle des rois ».

Longtemps après, le 23 mai 1892, le chanoine Henry Cailhat lut le poème suivant :²

« Il était donc jadis une ville charmante...
Elle se reposait de la grande tourmente
Que subit le pays voilà bientôt cent ans,
Comme d'un cauchemar lugubre... Dans ce temps,
- Le poète l'a dit – Rome remplaçait Sparte
Et celui qui perça si bien sous Bonaparte,
Parvenu par la gloire au faite du pouvoir,
Eut à cœur, un beau jour, de connaître et de voir
Montauban... - C'est de lui que je parle à cette heure –
Or, du haut du Plateau, quand il vit – que je meure,
Si ce que je vous dis n'est pas la vérité ! –
Oui, quand il aperçut, autour de la cité,
Cette plaine féconde et ces riches campagnes
Que dentelle là-bas un feston de montagnes,
Il se sentit ému d'un frisson créateur,

¹ C'est chose faite avec un sénatus-consulte de la fin de l'année 1808.

² A la *Société Archéologique de Tarn-et-Garonne*, lors de la réception de la Société historique de Gascogne.

Christian Stierlé

Comme le sont toujours le peintre et le sculpteur,
Lorsque dans leur cerveau germe une œuvre nouvelle.
- Le génie, on le sait, procède par coups d'aile –
« Qu'on m'apporte, dit-il, et bien vite, un compas,
Une carte, un atlas... L'Empereur ne veut pas,
Qu'avec cet horizon, avec cette nature,
Montauban plus longtemps reste sous-préfecture ! ».
Cinq minutes après, Messieurs, c'était fini...
Notre département naissait chez Cassini ! [...] »

Citons encore « Napoléon a Mountalba », long poème écrit par Jean-Baptiste Constans-Manas (1775-1848), avocat de la rue du Greffe, né à Montauban d'une vieille famille locale qui avait embrassé avec ardeur les idées de la Réforme. Il s'agit tout autant d'un morceau de romantisme que d'un écrit mythologique.

« Nous étions au beau milieu de l'année,
De mille huit cents, même huit,
Mois de juillet, le vingt-et-huit [...]
Napoléon s'est arrêté
Dans sa triste sous-préfecture [...]
Enfin, c'est à minuit qu'apparaît la voiture
Qui porte à Montauban le bonheur promis :
Pour sûr, elle est la désirée.
En habits, tout le monde s'est mis
Au faubourg toulousain, elle y devait passer ;
Là, ce ne sont depuis trois jours que chants et danse.
Mais déjà l'Empereur occupe l'Intendance,
Sans que personne ait pu le voir ou saluer.
La musique, seule favorisée,
A réussi à s'échapper
Dans la cour et voudrait jouer.
A faire voir son art, chacun déjà se pique ;
A l'entour de leur chef, ils se sont rassemblés,
Quand Duroc apparaît : « Qui sont ces bigarrés ? »
Dit-il en bon français... Aussi le chef réplique :
« De la garde d'honneur, sommes corps de musique.
Qu'ils sortent ! » dit Duroc, et sans autre propos,
Tous confus, doucement, font un repli tactique [...]
Déjà, il a pu voir la ville en sa splendeur,
Mais des autres endroits ce sera le bonheur.

1808 : de la visite impériale à l'acte constitutif du département

Au bout du faubourg du Moustier,
Face à l'ancien Séminaire
Notre visiteur téméraire
Saut le Tescou comme un jeune chevrier
Car un homme à cheval, jamais
Par ce coupe-gorge, n'était passé.
Aussi, bien avant que son escorte n'arrive,
Du Tarn, il se trouve bien tout seul sur la rive ;
Et pour le traverser, le temps aurait suffi. »
Cette poésie a été écrite en occitan¹.

III – Les actes fondateurs du département de Tarn-et-Garonne

L'Empereur parti, la formation du nouveau département prend tournure. Un dossier, conservé aux Archives nationales (cote F 21 495), permet d'en suivre la chronologie et les différentes étapes. Outre les doléances des maires et des habitants des communes concernées, les démarches des candidats aux sous-préfectures, elles instruisent sur les rapports de Napoléon et de son administration. Le *Projet de circonscription et de division* du ministre de l'Intérieur, Hugues Maret, daté du 25 août 1808, est précédé de trois approches donnant au futur Tarn-et-Garonne une superficie et une population égales à celles des départements voisins.

Des *Notes pour le ministre de l'Intérieur* rédigées par Napoléon Bonaparte lui-même confirment de la manière la plus explicite que Montauban sera bel et bien le « chef-lieu d'un nouveau département ». Et l'Empereur de citer de manière précise le nombre d'habitants qui serait prélevé sur chaque département limitrophe. Le texte ajoute : « Sa Majesté désire que le ministre fasse faire la carte de ce nouveau département pour la lui présenter avant la fin du mois d'août, avec les projets de loi et de règlement, cette affaire devant être portée au prochain corps législatif ».

Pendant tout l'été 1808 le projet est affiné. Le 4 novembre, le Sénat, présidé par Cambacérès, décrète le sénatus-consulte organique qui ordonne la formation d'un nouveau département sous le titre de département de Tarn-et-Garonne. Montauban, promu chef-lieu, devient en même temps l'une des bonnes villes de l'Empire. Son arrondissement est prélevé sur le Lot et l'Aveyron. Celui de Moissac, sur le Lot et le Lot-et-Garonne ; de Castelsarrasin sur la Haute-Garonne et le Gers. Le sénatus-consulte est signé de la main même de Napoléon, de Cambacérès, archichancelier de l'Empire,

¹ *Bulletin de la Société Archéologique de Tarn-et-Garonne*, tome XXXVI, 1908. La traduction en a été faite par Norbert SABATIÉ en juillet 2007.

et aussi de Régnier, grand-juge ministre de la Justice, et d'Hugues Maret, ministre secrétaire d'Etat.

Napoléon se trouve alors en Espagne, à la tête de la Grande Armée, occupé à soumettre un peuple soulevé contre le « roi intrus », son frère Joseph. C'est donc du camp impérial de Burgos, le 21 novembre 1808, qu'il signe le décret impérial concernant l'organisation du département de Tarn-et-Garonne. Ce texte organise les différentes entités administratives (armée, agriculture, travaux publics, etc.). Le Conseil de préfecture est composé de trois membres tandis que le Conseil général du département est fixé à seize membres. Il établit un tribunal à Montauban et à Moissac, dans le ressort de la Cour d'appel de Toulouse. Un évêché est organisé à Montauban. Comme le texte du 4 novembre, celui du 21 est signé par Napoléon et contresigné par le ministre secrétaire d'Etat, Hugues Maret.

IV – Le baron Lepelletier d'Aunay, premier préfet de Tarn-et-Garonne

Cinq jours seulement après le décret impérial, arrive à Montauban le premier préfet du Tarn-et-Garonne, Louis-Honoré-Félix Lepelletier d'Aunay, né à Paris le 10 avril 1782. Il est issu d'une grande famille de noblesse de robe ralliée à l'Empire. Chevalier de l'Ordre de Malte, il est élève de l'Ecole militaire d'Auxerre. Puis il entreprend des études en diplomatie. En 1806, il entre comme auditeur au Conseil d'Etat. Deux ans plus tard, il est nommé secrétaire de la Commission chargée de liquider les pertes subies par les Français au cours de la révolution avortée du prince des Asturies. Le 24 décembre, il jure « obéissance aux Constitutions de l'Empire et fidélité à l'Empereur ».

Lepelletier d'Aunay n'a que vingt-six ans lorsqu'il s'installe à l'hôtel de la préfecture, ancien palais des intendants de Montauban. Après avoir pris contact avec les autorités, il nomme un secrétaire général, M. de Saint-Génies aîné, et un secrétaire particulier, M. de Saint-Félix. Il met en place quatre bureaux : affaires militaires, contributions et comptabilité, établissements publics, contentieux et correspondance. Il crée une direction de l'enregistrement et des domaines. Il s'acquitte scrupuleusement de sa tâche : il organise le tirage au sort des conscrits ; il nomme les membres du Conseil général, les conseillers de préfecture et les maires ; il exerce un droit de censure sur la presse ; il se soucie du maintien de l'ordre public ; il organise les manifestations officielles ; il intervient dans le domaine économique afin de remédier aux conséquences du blocus continental, etc.

Dans le domaine de la vie culturelle, le préfet restaure l'Académie de Montauban. Le 19 mai 1809, il organise la Société des sciences, arts et belles-

1808 : de la visite impériale à l'acte constitutif du département

lettres de Tarn-et-Garonne. Sur une requête du pasteur Frossard, la Faculté de théologie protestante de Montauban est « ressuscitée » ; elle s'installe dans l'ancien couvent de Sainte-Claire, quai Montmurat. Quant à l'enseignement, Lepelletier rouvre le collège de Montauban le 19 octobre 1810 et le transforme en lycée impérial. L'évêché est mis en place par décret du 21 novembre 1808 ; le nouvel évêque est Monseigneur Toppia qui, par manque de crédits pour le diocèse, ne sera jamais installé.¹

Outre les travaux publics et les questions d'hygiène et de santé (création d'un dépôt de mendicité en octobre 1809), le préfet s'intéresse aux fêtes du couronnement de l'Empereur et à l'anniversaire d'Austerlitz. Nommé baron d'Empire, il ne manque pas, en son hôtel des intendants, de convier, chaque année le 15 août, la haute société à un bal officiel pour la Saint-Napoléon. En 1812, Lepelletier présente d'ailleurs la Saint-Napoléon comme « une fête de famille dans laquelle le pauvre et le riche confondent leurs sentiments pour le Protecteur de tous... Preuves de la bonté paternelle de l'Empereur : l'indigent lui doit l'existence, le propriétaire sa tranquillité ».

C'est à Montauban que le jeune préfet se marie : le 5 février 1810, il épouse Mlle de Chaumont de La Galaisière, Napoléon ayant signé de sa propre main le contrat de mariage. En mars 1813, le baron Félix Lepelletier d'Aunay quitte le Tarn-et-Garonne pour rejoindre la préfecture de Coni, dans le département de la Stura, en Piémont, alors rattaché à l'Empire. Par la suite, il entame une brillante carrière politique : député de Seine-et-Oise, vice-président de la Chambre en 1845. Il meurt le 16 janvier 1855.

*

**

Ainsi avait été porté sur les fonts baptismaux le dernier né, au tout début du XIX^e siècle, des départements français, assemblage hétéroclite de terres ayant appartenu à des « pays » différents. Le visage du Tarn-et-Garonne se composait de douze cantons prélevés sur le Lot, sept sur la Haute-Garonne, un ponctionné au Gers et un pris à l'Aveyron, les trois restants au Lot-et-Garonne : soit vingt-quatre cantons d'une superficie de 3 545 kilomètres carrés qui en faisaient le plus petit département de France après celui du Vaucluse, avec une population de 238 882 habitants (on aura remarqué qu'aucun canton n'a été prélevé sur le département du Tarn). Désormais les trois arrondissements de Montauban, Moissac et

¹ L'évêché ne sera rétabli qu'en 1823 par Louis XVIII.

Christian Stierlé

Castelsarrasin transgressaient la frontière séculaire entre Guyenne-Quercy et Languedoc.

SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE

Sources

ARCHIVES NATIONALES. Paris.- [Carton contenant des pièces relatives à la délimitation des départements : Tarn-et-Garonne (F 21 495)]

26 pièces sont contenues dans ce dossier. S'y ajoutent trois documents : « Notes pour le Ministre de l'Intérieur » rédigées par Napoléon Bonaparte ; « Tarn-et-Garonne : projet de circonscription et de division de ce département » (25 août 1808) ; « Projets de loi » au nombre de trois dont l'un n'ôte rien au département du Tarn

ARCHIVES NATIONALES. Paris.- [Documents divers]

Décret nommant préfet de Tarn-et-Garonne Félix Lepelletier d'Aunay (AF IV 344, pl. 2505)

Note sur Lepelletier d'Aunay (FI, BI, 166-27)

ARCHIVES DE TARN-ET-GARONNE- Archives communales de Montauban, Livre Jaune, 1 D 2, fol. 142-148 et 152-160. Particulièrement le folio 152 : « Précis historique de ce qui a été fait à Montauban, lors du passage de leurs Majestés l'Empereur et l'Impératrice »

ARCHIVES DE TARN-ET-GARONNE.- Archives communales de Montauban, Livre Jaune, 1 D 2, fol. 165-168 (concerne la fête du 2 décembre 1808 à Montauban)

ARCHIVES DE TARN-ET-GARONNE.- F.FOR.1303, *Journal de Tarn-et-Garonne*, année 1809, numéro 54 du 2 août 1809, page 214

ARCHIVES DE TARN-ET-GARONNE.- [Documents divers]

Achat de l'Hôtel de l'Intendance pour le futur préfet (20 N 1)

Les bureaux de l'Hôtel des Intendants, siège de la nouvelle administration (21 N 1)

Installation de Lepelletier d'Aunay dans la nouvelle préfecture (27 N 1)

F.FOR.1303, *Journal de Tarn-et-Garonne*, année 1809

F.FOR.1303, *Journal de Tarn-et-Garonne*, année 1810

1 M 337, Fêtes publiques An XIII-1813 (fêtes diverses en l'honneur de l'Empereur, de son passage en Tarn-et-Garonne, de la Saint-Napoléon (15 août), de la victoire d'Austerlitz, de son couronnement

Bibliographie

Christian Stierlé

BOURDONCLE, Stéphane, *La Légende napoléonienne en Tarn-et-Garonne (1808-1848)*, Toulouse : Université Toulouse-Le Mirail, 1996 (Mémoire de maîtrise)

CANET, Louis, *Lectures d'histoire locale*, t. III : *De Henri IV à la Révolution*, Montauban : Imprimerie Coopérative, 1931

FAU, Jean-Claude, Dir., *Le Tarn-et-Garonne : de la Préhistoire à nos jours*, Saint-Jean d'Angély (17) : Ed. J.-M. Bordessoules, 2003

A consulter : *L'Ancien régime et les Révolutions*, par J.-P. AMALRIC

FORESTIÉ, Edouard, « La Création du Tarn-et-Garonne en 1808 et les poésies de circonstance », in : *BSATG*, tome XXXVI (année 1908), p. 1-21

FORESTIÉ, Edouard, *Notes historiques ou Éphémérides montalbanaises et du Tarn-et-Garonne*, Montauban : Forestié, 1882

LATOUCHE, Robert, « Notes sur la formation du département de Tarn-et-Garonne », in : *BSATG*, tome XXXVIII (année 1910), p. 213-231

LIGOU, Daniel, Dir., *Histoire de Montauban*, Toulouse : Privat, 1984, Coll. « Univers de la France et des pays francophones »

A consulter : « La vie politique : de Vialètes de Mortarieu à Irénée Bonnafous », par Jean ESTÈBE

MÉRAS, Mathieu, « Le Baron Lepelletier d'Aunay : le premier préfet de Tarn-et-Garonne », in : *RAM*, 2^e série, tome LXII (années 1961-1962), p. 37-49

MÉRAS, Mathieu, « La venue de Napoléon à Montauban en 1808 », in : *RAM*, 2^e Série, tome LX (années 1957-1958), p. 65-74

OMBRET, Antoine, FAU, Jean-Claude et TOURON, René, *Montauban et les Pays de l'actuel Tarn-et-Garonne sous le Premier Empire (1804-1815)*, avec la collab. d'Annie LAFFORGUE, Montauban : C.D.D.P., [1980], (Coll. Archives du Tarn-et-Garonne. Service éducatif)

ROBINET, Dr Jean-François-Eugène, *Dictionnaire historique et biographique de la Révolution et de l'Empire (1789-1815)*, Paris : Librairie historique de la Révolution et de l'Empire, 1898, 2 vol. (Voir le vol. II, p. 412)

ROUZOUL, Joseph, *Notre terroir : glanes sur le Tarn-et-Garonne*, Montauban : Forestié, 1955

SAVANT, Jean, *Les Préfets de Napoléon*, Paris : Hachette, 1958

SOCIÉTÉ INGRES. Paris, *Centenaire du département de Tarn-et-Garonne : 1808-1908*, Paris : Société Ingres, 1908

1808 : de la visite impériale à l'acte constitutif du département

Sigles utilisés :

F.FOR : Fonds Forestié (Archives départementales de Tarn-et-Garonne)

RAM : *Recueil de l'Académie de Montauban*

BSATG : *Bulletin de la Société Archéologique de Tarn-et-Garonne*

L'ARRONDISSEMENT DE CASTELSARRASIN ET SON INTEGRATION DANS LE TARN-ET-GARONNE DE 1790 A 1810

par Guy Astoul,
professeur à l'IUFM Midi-Pyrénées

Au début de la Révolution, en 1790, le nouveau découpage territorial se traduit par la survivance d'une frontière traditionnelle, celle qui partage le pays montalbanais entre la province du Quercy et celle du Languedoc. Les villes de Montauban et de Castelsarrasin restent séparées entre deux départements différents et deviennent les chefs-lieux de districts.

En 1808, Napoléon passe à Montauban, le 29 juillet, et décide de faire de cette ville où les notables sont acquis à sa cause le chef-lieu d'un département « dont le territoire serait pris sur les départements voisins ». Par le sénatus-consulte du 4 novembre 1808, signé au camp de Burgos, le 21, il crée le Tarn-et-Garonne. Le district de Castelsarrasin tel qu'il avait été institué en 1790 a été agrandi, en 1800, par les cantons pris sur le district de Grenade, comme Saint-Nicolas-de-la-Grave, Verdun-sur-Garonne ou Beaumont-de-Lomagne ; il devient arrondissement et s'étend, en 1808, au canton de Lavit, pris sur le Gers.

Cet arrondissement de Castelsarrasin témoigne des tâtonnements qui ont présidé à l'élaboration de la nouvelle géographie administrative du sud-ouest. Pourquoi un tel découpage de ce district ? Quelle logique a présidé à l'évolution des limites de l'arrondissement de Castelsarrasin lors de la création du Tarn-et-Garonne ?

En 1789, la limite des anciennes provinces s'impose

En dépit du rôle joué par Montauban depuis le Moyen Âge : siège d'un diocèse depuis 1317¹, chef-lieu de généralité en 1635² ; siège d'une cour souveraine dite Cour des aides³, le pays montalbanais reste partagé entre deux provinces. En réalité, le principe même d'un découpage provincial a prévalu lors des négociations qui ont été menées à l'automne de 1789. Cela va pourtant à l'encontre des principes défendus par Rabaut Saint-Etienne, un pasteur protestant nîmois qui participe au comité de la constitution chargé de tracer le découpage des départements. Dans son opuscule qu'il intitule : *Réflexions sur la division nouvelle du royaume*, il remet en cause les anciennes provinces en plaidant pour un découpage territorial nouveau qui simplifie et rationalise l'administration et rapproche les citoyens des instances qui les gouvernent. Il affirme une réelle égalité entre tous les territoires en mettant fin aux criantes inégalités qui existent entre les provinces, notamment en matière de fiscalité⁴. « Le régime nouveau, décrété par l'Assemblée nationale, remplace donc avantageusement cinq ou six régimes imparfaits. Il n'y a plus diverses nations dans le royaume : il n'y en a qu'une ; il n'y a plus de rivalité : il n'y a que force et union ; il n'y a plus de

¹ Le diocèse de Bas Montauban a été créé par le pape Jean XXII en 1317 en détachant la cité du diocèse de Cahors pour en faire le siège d'un évêché dont le territoire a été pris sur le diocèse de Toulouse. Il correspond, à peu près, au sud du Tarn-et-Garonne actuel en s'étendant en Haut-Languedoc avec des paroisses du côté de Villemur ou de Salvagnac et en incluant une partie de la Lomagne.

² En 1635, la généralité de Montauban s'étend de manière discontinue du Massif Central jusqu'aux Pyrénées ; elle comprend les provinces de Quercy et de Rouergue et une bonne partie de la Gascogne orientale. Au début du règne de Louis XV, en 1715, cette généralité se réduit au Quercy et au Rouergue et correspond alors à la Haute-Guyenne. Elle regroupe les élections (circonscription de levée de l'impôt royal) de Cahors, de Figeac et de Montauban pour le Quercy, celles de Villefranche-Rouergue, de Rodez et de Millau pour le Rouergue.

³ La Cour des aides est chargée de régler les litiges fiscaux dans la généralité.

⁴ De part et d'autre du Tarn, l'impôt payé par les communautés était fixé de manière totalement différente. En Quercy, pays d'élection, le montant de la taille est fixé par le représentant du roi, l'élu, et son montant est plus élevé que dans le Languedoc voisin. Là prévaut un système âprement défendu par les grandes provinces comme le dit Languedoc, la Bretagne ou le Dauphiné. Il s'agit de pays d'états qui ont survécu à la politique centralisatrice de la monarchie absolue. Le montant de la taille payée au roi est fixé par les états qui se tiennent chaque année à Narbonne, pour les Languedociens. Les impôts sont ensuite répartis entre les diocèses. Le montant total négocié entre les représentants du roi et les membres des trois états (le clergé, la noblesse et le troisième ordre) étant moins élevé, la charge communautaire est plus faible en Languedoc qu'en Quercy.

Intégration au Tarn-et-Garonne de l'arrondissement de Castelsarrasin

Bretons, de Provençaux, de Languedocien : il n'y a que des Français ; et de même que Louis XIV disait un jour, d'un simple pacte de famille, il n'y a plus de Pyrénées, nous pourrions dire du pacte solennel qu'ont juré douze cents représentants de la Nation : il n'y a plus de provinces⁵ ». L'affirmation de Rabaut Saint-Etienne s'applique à la suppression des avantages des pays d'états qui disparaissent vraiment, mais, en réalité, le découpage des départements s'est effectué en fonction des limites provinciales traditionnelles comme en témoigne la carte dressée par le comité de constitution chargé en 1789 d'établir les nouveaux territoires. Au début de la Révolution, la délimitation retenue entre le Lot et la Haute-Garonne a correspondu au tracé des anciennes provinces, sans tenir compte ni du rôle, ni de la zone d'influence qui a fait de Montauban un chef-lieu de généralité et une cité dynamique. L'action menée par le député montalbanais pour défendre le prestige de sa ville a été difficile, et les limites traditionnelles ont prévalu, d'autant que les mentalités étaient peu propices à un nouveau découpage⁶.

⁵ M. RABAUT de SAINT-ETIENNE, *Réflexions sur la division nouvelle du royaume et sur les privilèges et les assemblées des provinces d'états*, à Montauban, chez Vincent Teulières, 1789, sur la copie de l'imprimerie de Beaudouin, imprimeur de l'Assemblée nationale.

⁶ Le mythe de la province et de l'unité intangible d'un tel territoire reste fort pendant la Révolution et au XIX^e siècle.

Le tropisme toulousain reste fort du côté de Garonne

Lorsque le nouveau découpage territorial est envisagé sous l'égide du comité de constitution, à l'automne 1789, chaque communauté d'habitants, chaque ville a souhaité mettre en avant ses intérêts. À l'Assemblée constituante, Jean-Baptiste Poncet-Delpech, l'un des six députés du Quercy se fait le défenseur acharné de la création d'un département dont Montauban serait le chef-lieu⁷. Très vite, il se heurte à l'hostilité de la majorité des députés lotois qui entendent bien reconstituer un département regroupant l'ensemble du Quercy, avec Cahors pour chef-lieu. En décembre, Jean-Jacques Combes-Dounous, vice-président du comité patriotique, est chargé de porter une pétition à Paris et de défendre la cause montalbanaise.

Il décrit avec lucidité dans une lettre adressée à la municipalité, les difficultés à convaincre le comité chargé du découpage des départements et les farouches résistances rencontrées auprès des députés des départements voisins : « La situation locale de notre ville a fait tout son malheur. Pour arranger les départements, on a marché des frontières vers le centre. De proche en proche, l'empiétement successif a mis Toulouse dans le cas d'empiéter à son tour sur Montauban. Le département de la Gascogne et celui de l'Albigeois en font de même. L'un prend Beaumont ou le dispute encore à Toulouse. L'autre a pris Rabastens et ces trois départements viennent jusqu'à nos portes. De l'autre côté, nous sommes comprimés par Agen, Cahors et Rodez. Sur ce pied-là, c'est contre environ 150 députés que nous avons à combattre ; car pour nous accorder quelque chose, il faudrait réagir dans tous les sens. Nous ne sommes que trois ou quatre contre une multitude. Nous n'avons que des raisons, et nous sentons qu'il nous faudrait quelque chose de plus⁸».

L'idée de rattacher Montauban à la Haute-Garonne, un moment évoquée, a conduit à la signature d'un concordat prévoyant l'alternance de l'administration départementale (certains jours à Toulouse et d'autres à Montauban). Cet accord « de la dernière chance » négocié à Paris, est vite jugé catastrophique et pire que le rattachement au Lot⁹. Le problème majeur est clairement libellé par Rabaut Saint-Etienne dans une lettre adressée à la

⁷ Jacques GODECHOT, *La Révolution française dans le Midi toulousain*, Toulouse, Privat, 1986, p. 118.

⁸ Arch. dép. de Tarn-et-Garonne, L 225, fol. 48-48v°. Cité, en partie, par Jean-Michel GARRIC dans *Chronique de la Révolution à Montauban*, t. I, p. 59 (une publication du CDDP de Tarn-et-Garonne, en 2001, 2 tomes) où il détaille jour après jour les difficultés des élus montalbanais à faire prévaloir leur point de vue.

⁹ Les tergiversations des élus montalbanais ont été bien analysées par Jean-Michel GARRIC dans *Chronique de la Révolution*, ouvrage cité ci-dessus, p. 64-65.

Intégration au Tarn-et-Garonne de l'arrondissement de Castelsarrasin

municipalité, le 28 décembre 1789 : « Vous ne pouvez pas vous dissimuler, messieurs, que la position entre deux provinces ne permet pas de lui donner le centre d'un département¹⁰ ».

Le principal obstacle de Montauban tient à ce que les villes et communautés qui appartenaient traditionnellement au Languedoc, rive gauche du Tarn, se montrent plutôt séduites par leur rattachement à Toulouse. Cette attraction toulousaine est toujours restée forte sur les notables de la vallée de Garonne. Par tradition, ils ont l'habitude d'envoyer leurs enfants dans les collèges toulousains, de préférence à ceux de Montauban. Les notables castelsarrasinois ou montéchois revendiquent d'être chef-lieu de district, et manifestent leur préférence pour une réunion au futur département de Haute-Garonne. Comme le constate à juste titre Jean Boutonnet dans *La Révolution à Castelsarrasin*, lorsqu'il évoque cette période de négociations, « un comité toulousain se constitua pour défendre les intérêts de la ville et expédia des émissaires chargés de rassembler autour de Toulouse un maximum de communautés. Ces émissaires-là n'eurent aucune peine à convaincre les consuls et habitants de Castelsarrasin, pointe extrême du Languedoc, mais fidèle à Toulouse depuis des siècles »¹¹.

A Montech les délibérations consulaires puis municipales sont sans ambiguïté. Le 6 décembre 1789, le compte rendu de la réunion fait état de « l'accueil le plus favorable » réservé à un émissaire toulousain. « L'assemblée sensible à l'invitation que lui fait la ville de Toulouse, s'empresse à lui témoigner ses vœux en délibérant d'une voix unanime :

1° que la ville de Montech adhère à se réunir au département de la ville de Toulouse dans le cas que l'Assemblée nationale daigne accorder cet avantage à cette ville capitale de la province de Languedoc qui a toujours été très distinguée...

2° qu'en adhérant à cette association la ville de Montech prie la ville de Toulouse de charger ses députés auprès des représentants de la nation de joindre leurs efforts à l'effet qu'un district soit établi à Montech¹²... » Le 14 novembre 1790, la municipalité de Montech fait une attaque en règle contre le chef-lieu de district, Castelsarrasin, à laquelle il est reproché d'être trop

¹⁰ Arch. mun. Montauban 6 D 1, cité par Géraldine BOSC dans *Le Tarn-et-Garonne : origines, caractères et prolongements d'une création tardive, 1808*, Mémoire de maîtrise de l'Université de Toulouse-Le Mirail, sous la direction de Georges FOURNIER, 1997.

¹¹ Jean BOUTONNET, *La Révolution à Castelsarrasin, 1789-1799, Révolutions*, Castelsarrasin, 1989, p. 33.

¹² Arch. mun. Montech, registre des délibérations 1776-1790.

excentrée. Il est proposé de rattacher le district à celui de Toulouse. Dans un discours adressé à l'administration départementale, le maire, Maison, plaide pour que le district soit rattaché à Toulouse : « Dans la nouvelle division administrative du royaume, l'Assemblée nationale a cru certainement opérer le plus grand bien de cette contrée en lui donnant un district particulier dont Castelsarrasin est le chef-lieu [...] mais nous ne pouvons dissimuler que notre district est à la fois incommode à la majeure partie des peuples de son ressort pour l'éloignement du chef-lieu, et onéreux à tous par l'accroissement d'impôts que nécessiteront les frais de son administration et de son tribunal judiciaire qu'enfin le seul moyen de ménager à cet égard et la bienséance et l'intérêt des contribuables, c'est de refondre en entier ce district dans celui de Toulouse¹³ ».

D'autres arguments « géographiques » sont mis en avant comme l'incohérence du territoire en contestant l'intégration des communes au-delà de Garonne et du Tarn¹⁴, au motif que ces cours d'eau sont difficiles à traverser lors de leurs crues¹⁵. Le tropisme toulousain est mis en avant de manière insistante, avec une certaine dose de mauvaise foi. Au-delà de Garonne, les tractations vont bon train. Dans un premier temps, le comité de constitution propose le rattachement de la Lomagne au département de Gascogne, respectant en cela la logique du découpage provincial traditionnel qui faisait du pays lomagnol partie intégrante de la généralité d'Auch¹⁶. Promesse étant faite de donner à Beaumont un chef-lieu de district, le 11 décembre, l'assemblée consulaire approuve le rattachement au futur département du Gers¹⁷. Changement de cap en janvier 1790, il est proposé de rattacher ce canton à la Haute-Garonne en l'intégrant dans un nouveau district du nord-ouest toulousain. Les villes de Beaumont, de Verdun et de Grenade revendiquent alors d'en être le chef-lieu. Grâce à la mobilisation de ses élus, Grenade l'emporte.

Pourquoi Montauban n'a-t-elle pas été davantage soutenue par les villes voisines qui appartenaient à son diocèse ? Pourquoi les limites provinciales traditionnelles ont-elle été si facilement acceptées ? Castelsarrasin et

¹³ Arch. dép. de la Haute-Garonne, 1 L 273 Pièce 21.

¹⁴ Se trouvent au-delà de Garonne : Castelferrus et Saint-Aignan et au-delà du Tarn les communes du canton de Villebrumier.

¹⁵ Cet argument est totalement infondé, car de tous temps, des liens étroits ont uni des terroirs de communautés de part et d'autre d'une rivière...

¹⁶ Même si le diaconné de Beaumont-de-Lomagne appartient alors au diocèse de Montauban...

¹⁷ Claire-Adélaïde MONTIEL (sous la dir.), *Beaumont-de-Lomagne avant et pendant la Révolution*, Toulouse, 1989, p. 78-79.

Intégration au Tarn-et-Garonne de l'arrondissement de Castelsarrasin

Montauban ont toujours été séparées sur le plan administratif ou judiciaire¹⁸, depuis le Moyen Âge. Elles appartiennent à deux généralités différentes et, en cas de litige fiscal, les habitants des communautés au sud du Tarn doivent se rendre à Montpellier où siège la Cour des aides. Seul l'évêque de Montauban a l'autorité religieuse sur Castelsarrasin. Compte tenu de son titre d'abbé de Belleperche, il dispose sous l'Ancien Régime d'un pouvoir fort sur la contrée. Cela n'a pas suffi à conférer à cette ville une prépondérance reconnue et acceptée. D'autant que la force du protestantisme montalbanais a suscité une hostilité constante des Castelsarrasinois ou des Montéchois fidèles au catholicisme. Sans doute la raison majeure tient-elle à la fascination exercée par la ville de Toulouse sur les élites, notamment les avocats et les magistrats, habitués à travailler auprès des tribunaux toulousains. N'y avait-il pour autant aucune attraction montalbanaise ? Difficile d'y croire tant les relations, notamment commerciales, avec une cité dynamique ont joué un rôle majeur dans les affaires économiques des vallées du Tarn et de la Garonne, mais le poids des notables, souvent attachés à l'Ancien Régime, a été décisif.

Appartenant à deux départements distincts, Castelsarrasin comme Montauban deviennent chef-lieu de district, puis d'arrondissement

En dépit de la mobilisation de ses élus, fin janvier 1790, Montauban est réduite au rôle de chef-lieu de district du département du Lot¹⁹. Les communes situées au sud du Tarn et du Tescou, qui constituaient le diocèse dit de Bas-Montauban, sont intégrées dans le département de la Haute-Garonne et le district de Castelsarrasin. Celui-ci compte cinq cantons : Castelsarrasin, Saint-Porquier, Montech, Grisolles et Villebrumier. De leur côté, les cantons de Beaumont-de-Lomagne et Verdun-sur-Garonne appartiennent au nouveau district de Grenade, après un duel très serré entre ces trois villes pour en revendiquer le chef-lieu.

¹⁸ Montauban est le siège d'une sénéchaussée, mais Castelsarrasin dépend de la sénéchaussée de Toulouse...

¹⁹ Sans doute la stratégie adoptée en 1789 a-t-elle été très maladroite. Montauban a surtout revendiqué, au titre de son siège de généralité, un chef-lieu de département qui naturellement correspondrait au Quercy. Autre erreur, celle d'imaginer pouvoir partager le chef-lieu d'un département avec Toulouse ; cette idée relevait de l'utopie pure et simple. La seule solution possible aurait pu être la création d'un département qui regrouperait l'élection et la sénéchaussée de Montauban, situées en Bas-Quercy, et le diocèse de cette ville dont le territoire se trouvait en Languedoc, mais les émissaires montalbanais n'ont pas convaincu quand ils proposaient cette éventualité, pourtant réaliste.

Ce découpage en districts n'a pas duré. Dès le Directoire, leur rôle et surtout leur nombre sont remis en question. Avec la première constitution bonapartiste de l'an VIII (en 1800), les départements sont divisés en arrondissements moins nombreux que les districts. Celui de Grenade est appelé à disparaître.

L'arrondissement de Castelsarrasin comprend alors sept cantons, quatre de l'ancien district avec la suppression du canton de Saint-Porquier, et l'ajout de ceux de Saint-Nicolas de la Grave, de Verdun et de Beaumont-de-Lomagne pris sur le district supprimé.



Carte du district de Castelsarrasin en 1790 (A.D. de Tarn-et-Garonne)

La création du Tarn-et-Garonne et les négociations des nouvelles limites

En 1808, Napoléon passe à Montauban, le 29 juillet, et impose un nouveau découpage territorial. Dans une note dictée en août et destinée au ministre de l'Intérieur, Maret, l'empereur écrit : « Il convient de la créer chef-lieu d'un nouveau département dont le territoire serait pris sur les départements voisins ». Pendant trois mois les négociations pour le

Intégration au Tarn-et-Garonne de l'arrondissement de Castelsarrasin

découpage vont bon train. Une active correspondance s'établit entre les municipalités concernées et le gouvernement impérial. Des villes souhaitent rester sous la tutelle toulousaine. D'autres demandent à être intégrées au nouveau département. Le plus étonnant dans le découpage retenu est bien que les paroisses ou communes situées dans l'ancien diocèse de Montauban, telle Villemur-sur-Tarn, en Haute-Garonne depuis 1790, n'aient pas été intégrées dans le nouveau département. Difficile de dire quelle logique a présidé à l'établissement des nouvelles limites, alors que le département du Tarn n'a cédé aucune commune dont beaucoup sont très proches de Montauban.

Dans un article publié dans le *Bulletin de la Société archéologique* de 1910²⁰, Robert Latouche cite de nombreux documents des Archives nationales relatifs à la création du département de Tarn-et-Garonne. Ces documents proviennent du ministère de l'Intérieur et témoignent des réactions des municipalités ou des autorités face au choix imposé par Napoléon. Les habitants de Castelsarrasin se montrent très vite inquiets du nouveau découpage territorial qu'ils rejettent. Il souhaitent rester dans le département de la Haute-Garonne et craignent que leur ville perde sa qualité de chef-lieu d'arrondissement. Le 7 août 1808, le sous-préfet de cette ville écrit au ministre de l'Intérieur une lettre pour demander le *statu quo*. Il est soutenu par le Conseil municipal qui, le 28 août, adresse une requête à l'Empereur pour lui demander de ne rien changer.

D'autres communes du même arrondissement protestent. Le 12 septembre, la municipalité de Pompignan supplie le ministre de l'Intérieur de réunir la commune à l'arrondissement de Toulouse. Le 10 octobre, la municipalité de Grisolles formule une demande identique. Le 25 septembre, le maire de Fronton fait une « réclamation contre le projet de réunion de la commune de Fronton au nouveau département dont Montauban doit être chef-lieu ». L'attraction toulousaine reste très forte et le sentiment d'être languedocien avant tout semble l'emporter dans les réactions des élus de ces communes.

D'autres villes souhaitent être rattachées au nouveau département et beaucoup ont alors interpellé le gouvernement pour devenir le chef-lieu d'un arrondissement. Le 13 août, le maire de Villemur-sur-Tarn envoie au ministre de l'Intérieur un mémoire vantant les mérites de la ville. Le maire de Beaumont-de-Lomagne lui écrit, le 17 août, pour que sa commune « devienne le chef-lieu d'un arrondissement », car cette ville était un ancien chef-lieu de district. Le 20 août 1808, les maire et adjoints de Verdun

²⁰ *Bulletin de la Société archéologique de Tarn-et-Garonne*, t. 42, p. 213-230.

souhaitent que leur ville soit désignée en remplacement de Castelsarrasin. On le voit, les contestations n'ont pas faibli depuis la désignation de cette ville comme chef-lieu. Le 5 septembre 1808, le maire de Rabastens envoie une « adresse » à Sa Majesté pour obtenir dans ses murs l'établissement d'un arrondissement qui serait rattaché au nouveau département²¹.

En réalité, les ambitions de Beaumont, de Montech, de Verdun, de Villemur ou de Rabastens ne peuvent être défendues de façon bien raisonnable. Si Montech est jugée plus centrale par sa position, « elle n'a que 2 500 habitants et n'offre pas les ressources nécessaires pour y établir les autorités locales », comme le constate le ministre de l'Intérieur, le 25 août, dans son projet de division du département. Quant au rattachement des cantons de l'ouest tarnais, un argument mis en avant par le même ministre dans ce projet semble avoir prévalu : la population totale de ce département aurait été dépassée par le Tarn-et-Garonne, s'il concédait des territoires. Le Tarn-et-Garonne aurait eu 295 000 âmes et celui du Tarn 243 000. Il propose donc « de ne rien prendre au département du Tarn²²».

Finalement, par le sénatus-consulte du 4 novembre 1808, signé au camp de Burgos, le 21, l'empereur Napoléon crée le département de Tarn-et-Garonne. Il comporte trois arrondissements : ceux de Montauban, Moissac et Castelsarrasin. Celui de Castelsarrasin, tel qu'il est institué depuis 1800, s'étend au canton de Lavit, pris sur le district de Lectoure dans le Gers. Il comprend huit cantons. Le plus étonnant dans le découpage retenu est bien que les paroisses ou communes situées dans l'ancien diocèse de Montauban, telles Villemur, bien sûr, mais aussi Bondigoux, Tauriac, Beauvais, Montgaillard ou Saint-Urcisse n'aient pas été intégrées dans le nouveau département.

En 1810, un nouveau découpage des cantons tarn-et-garonnais

Il a modifié l'étendue de leur territoire, réduit le nombre de communes et surtout appliqué de manière plus rigide les limites le long des cours d'eau. En vertu de ce principe, Castelsarrasin revendiquait toujours de s'étendre aux terres moissagaises de la rive gauche du Tarn²³.

²¹ *Ibidem*, à partir de la page 218, une liste chronologique des documents mentionne toutes ces requêtes.

²² Projet de circonscription et de division de ce département élaboré par le ministre de l'Intérieur, Paris, le 25 août 1808, *Bulletin de la Société archéologique de Tarn-et-Garonne*, t. 42, p. 224-226.

²³ Arch. dép. de Tarn-et-Garonne, 1 M 821, contestations entre les départements de Haute-Garonne et du Lot sur les limites des communes de Castelsarrasin et Moissac.

Intégration au Tarn-et-Garonne de l'arrondissement de Castelsarrasin

L'exemple du canton de Villebrumier témoigne de la rationalisation des nouveaux découpages communaux imposés par l'administration impériale. On peut constater la disparition de petites communes comme Moulis intégrée dans celle de Reyniès, Puylauron dans celle de Varennes, La Vinouze incluse dans la commune de Verlhac-Tescou... Villebrumier a perdu ses terres de Flouquet, situées sur la rive gauche du Tarn, et attribuées à la commune de Nohic ; Corbarieu a été dépossédée des deux-cinquièmes de son territoire en perdant ses terroirs de la rive gauche du Tarn cédés à Labastide-Saint-Pierre. Quant aux communes de Nohic et d'Orgueil, elles sont de nouveau rattachées au canton de Grisolles, bien qu'elles se sentent plus proches du canton de Villebrumier²⁴. Les limites des cantons telles qu'elles ont été fixées en 1810 n'ont guère été modifiées par la suite, sauf pour les villes importantes comme Montauban. Mais le découpage de 1810 est loin d'être définitif pour les communes de l'arrondissement de Castelsarrasin. Des modifications ont pu intervenir par la suite, avec la suppression de petites communes comme Verlhac-Saint-Jean (Verlhaguet) partagée entre Montauban et Lacourt-St-Pierre à la suite de l'ordonnance royale du 11 avril 1821.

*

**

Difficile de dire si une logique géographique a réellement présidé à l'établissement des nouvelles limites, alors que le département du Tarn n'a cédé aucune commune dont beaucoup sont très proches de Montauban. Sans aller jusqu'à Rabastens, les anciennes paroisses qui se trouvaient dans le diocèse de Montauban auraient bien pu être intégrées dans ce département, comme aurait pu l'être le canton de Villemur-sur-Tarn qui a toujours été dans la mouvance montalbanaise.

De fait, l'existence du Tarn-et-Garonne a mis fin à une illusion celui d'une limite provinciale intangible qui partageait en deux un pays où confluent de grandes rivières (Garonne, Tarn et Aveyron) et où convergent de grands axes routiers, en particulier dans l'arrondissement de Castelsarrasin. En dépit d'un tropisme de la ville de Toulouse très fort sur

²⁴ Guy ASTOUL (sous la dir.), *Mémoires des vallées du Tarn et du Tescou*, Montauban, 1996. Publié sous les auspices de l'AIPADAV, l'Association intercommunale pour l'aide au développement et à l'animation des vallées du Tarn et du Tescou, à laquelle participent, aux côtés des communes du canton de Villebrumier, celles de Nohic et d'Orgueil...

les notables de la vallée de Garonne, la logique géographique l'a finalement emporté, par la volonté de Napoléon. Voici comment un historien, Daniel Bourchenin, fait la description de cette contrée avec un regard de géographe : « Tel était au XVIII^e siècle, le territoire du futur département de Tarn-et-Garonne, vrai carrefour géographique, où sur une aire plane et allongée, trois provinces différentes se soudent et se rencontrent, et dont la vallée du Tarn inférieur représente bien l'artère centrale et comme la principale avenue²⁵. » L'arrondissement de Castelsarrasin s'intègre dans cet espace où Montauban est bel et bien un « lieu central » dont l'aire d'influence s'étend, en effet, à tout le territoire des vallées de l'Aveyron, du Tarn et de la Garonne.

²⁵ Daniel BOURCHENIN, « La géographie du Tarn-et-Garonne au XVIII^e siècle », *Recueil de l'académie de Montauban*, t. XXIII, 1907, p. 117.

**1908 : LES EGLISES EN TARN-ET-GARONNE,
CENT ANS APRES LA CREATION DU DEPARTEMENT
OU L'ETAT DU RELIGIEUX DANS NOTRE DEPARTEMENT
DANS L'APRES LOI DE 1905**

**par Dominique Haim,
professeur à l'IUFM de Cahors et Montauban**

A l'heure où une certaine actualité nous rappelle l'importance de la laïcité (rapport et séminaire des années 2002 et 2003 sur l'enseignement du fait religieux à l'école laïque, loi de 2004 sur le port de signes religieux à l'école et les conséquences sur les programmes scolaires), ou encore une autre actualité qui prône le retour à une certaine morale (morale civique ? morale religieuse ?), on peut se demander, à mi-chemin entre la création de notre département et aujourd'hui, donc un siècle après la Révolution française, qui voulut mettre à terre la monarchie absolue de droit divin : quel est l'état du religieux dans notre département dans les années 1908 ?

Un fait significatif éclaire l'importance des faits religieux notamment dans notre département : il y a un peu plus de deux ans, un étudiant en histoire (Damien Miquel) s'est vu récompensé par la SMERP (Société montalbanaise d'étude et de recherche sur le protestantisme) pour son travail sur *L'affaire Rochette, Enquête sur la vie, la mort et la légende de François Rochette (vers 1736-1762)* affaire qui remonte à 1761. Le jeune professeur d'histoire faisait part, lors de sa soutenance, de son étonnement quant à la longévité de l'affaire de l'arrestation et de l'exécution de ce pasteur, puisque plus de deux cents ans plus tard, en prospectant sur le territoire de Causade, il trouva plusieurs esprits encore troublés.

L'idée est de prendre un point fort, comme à l'occasion de l'application d'une loi, intervenue dans le contexte historique de la consolidation de la République en France pour apprécier, à travers les conséquences et les

Dominique Haim

réactions populaires, la vitalité des confessions et principalement celles des catholiques et des protestants. Un deuxième aspect est d'utiliser la situation de l'enseignement pour mesurer le degré de laïcité.

Nous utiliserons pour cette modeste contribution, entre autres sources, des données rassemblées par notre service des archives départementales, service à juste titre mis à l'honneur pour son travail quotidien de préservation de l'histoire, et notamment lors de ce colloque. Il s'agit donc de données rassemblées lors d'une étude comparative réalisée entre les huit départements de notre région sur l'impact de la loi de séparation des Eglises et de l'Etat du 9 décembre 1905.

Comment donc par ses effets, l'application d'une loi peut-elle être révélatrice de la situation des Eglises dans notre département ?

L'ancien régime, celui d'avant la Révolution française, était dirigé par un souverain, monarque absolu de droit divin. Si cette Révolution, par son calendrier bannissant les saints, par sa constitution civile du clergé ou tout simplement par sa volonté de mettre la main sur les biens du clergé, affiche haut et fort sa volonté de s'éloigner du religieux et de mettre en place un pouvoir laïc, il n'en reste pas moins que le XIX^{ème} siècle s'est illustré, et notamment dans notre département, par un puissant rôle des Eglises comme de certains de leurs membres, dans la prise de décisions politiques. Il n'est qu'à voir dans notre région, leur rôle dans la création du département, que ce soit par le biais de Jeanbon Saint-André face au comité de salut public en septembre 1792 ou celui d'autres notabilités, protestantes entre autres, de la ville de Montauban, en 1808. Cette création finale du département est aussi liée à la création du diocèse de Montauban dès l'année suivante. Enfin, cette proximité entre Napoléon et les protestants montalbanais explique aussi la création de la Faculté de théologie qui suivit dès décembre 1809, quand Montauban aurait été préférée par l'empereur à la ville de Nîmes.

Est-il nécessaire de rappeler combien l'histoire est riche de conflits nés d'oppositions, de concurrences, de rivalités entre les religions ? Ainsi, la période des guerres de religion qui valent à Montauban aujourd'hui sa renommée des quatre cents coups !

Mais avant de voir ce qu'il en est de la situation des Eglises un siècle plus tard, mettons rapidement en place les forces, politiques seulement, en présence. Quelques données nous permettent de dresser un cadre historique présentant la fin de cette période qui nous sépare de la création de 1808 à ce début du XX^{ème} siècle.

Les Eglises en Tarn-et-Garonne en 1908

Ce long XIX^{ème} siècle voit l'opposition entre les monarchistes et les bonapartistes d'un côté et les principales forces républicaines de l'autre. Ces dernières se sont battues pour imposer la laïcité, garante de l'apaisement des tensions et donc de la paix publique. Mais la République prend son temps pour s'imposer dans le département. Après avoir détonné dans le paysage français par une difficile républicanisation dans les années 1870-1880, les radicaux qui s'implantent solidement éliminent leurs adversaires monarchistes. Mais il faut attendre l'heure où se déclenche la première guerre mondiale, pour que notre département soit finalement dominé par ce radicalisme. En 1902, deux radicaux sont élus députés, Charles Capéran et Urbain Sénac, et le troisième est le modéré Adrien Chabrié affilié au radicalisme. Le département est très rural et aspire, depuis la guerre de 1870, à la paix et le « discours radical qui consiste à défendre à la fois la propriété et les « petits » contre les « puissants » convient à un électorat composé majoritairement de petits propriétaires ruraux ».

Tout au long de ce XIX^{ème} siècle, et me plaçant en cela dans la droite ligne de ce qu'écrit mon collègue Guy Astoul lorsqu'il évoque « les passions religieuses et les nouveaux horizons culturels », on peut effectivement parler d'un apaisement des tensions entre protestants et catholiques et donc de « nouveaux horizons qui s'ouvrent au seuil du XX^e siècle avec la francisation et la laïcité »¹.

Donc après avoir planté le décor politique, qu'en est-il de l'enseignement laïc et de l'enseignement religieux ? Rappelons que, si c'est Napoléon qui a développé le secondaire et le supérieur dès les premières années de son règne, l'enseignement primaire est toujours dominé et pour une bonne partie du XIX^{ème} siècle par l'Eglise.

Même s'il y a eu des tentatives depuis 1792, c'est sous la III^e République (qui naît dans les années 1870) que l'Etat veut mettre tous les moyens pour finalement rendre l'école publique obligatoire. Pour cela, il faut la rendre gratuite et laïque (au moins pour les garçons et les filles de six à treize ans). En 1880, Jules Ferry a annoncé au Sénat : « il importe à la République et à tous ceux qui ont à cœur la tradition de 1789 que la direction des écoles n'appartiennent pas à des ministres du culte qui ont sur ces choses, qui nous sont chères et sur lesquelles repose la société moderne, des opinions séparées des nôtres par un profond abîme ».

La loi Ferry du 28 mars 1882 rend l'école publique obligatoire, gratuite et laïque. L'instruction morale et religieuse est alors remplacée par

¹ Janine GARRISSON (dir.), *Tarn-et-Garonne, l'album du bicentenaire*, Privat, 2008.

Dominique Haim

l'instruction morale seulement. La loi Goblet du 30 octobre 1886 laïcise tous les personnels enseignants. Le 9 décembre 1905 est proclamée la loi de séparation des Eglises et de l'Etat.

Entre temps, la loi Falloux du 15 mars 1850 qui était favorable à l'enseignement confessionnel a été modifiée (1901, 1902, 1904) avec interdiction de l'enseignement congréganiste, notamment en abrogeant le droit d'inspection, de surveillance et de direction des écoles primaires par des ministres du culte. C'est l'époque où le jeudi devient un jour de vacance scolaire pour permettre aux enfants de suivre un enseignement religieux hors de l'enceinte scolaire. Il est intéressant de noter que l'application des lois Ferry reste prudente. Le ministre confie aux préfets le soin d'examiner chaque cas avec attention. Les crucifix, par exemple, ne sont ôtés des murs des écoles publiques que lorsque cela ne choque pas la population locale.

« La politique du régime républicain porta des coups à l'enseignement catholique avec le déclin du Grand séminaire de Montauban suite à l'exclusion des jésuites décidée en 1880 et à la laïcisation des établissements des frères de la doctrine chrétienne. L'enseignement confessionnel garda toutefois deux établissements de renom : Saint-Théodard pour les garçons et l'Institut familial pour les filles »².

« En 1906, la laïcisation des cadres et des locaux est quasi-terminée ». « L'aspect catholique du département reste très important ». C'est juste après notre période de référence que le département est confié à la forte personnalité de Mgr Marty (1907-1908) qui s'oppose fortement au radicalisme. Le protestantisme, lui, a toujours ses zones de forces à Montauban, Nègrepelisse, Saint-Antonin-Noble-Val ou Lavit. Grâce notamment à ce « prestige intellectuel qui lui vint en partie de cette renaissance autorisée par Napoléon en 1808 de la faculté de théologie qui ne quitta Montauban pour Montpellier qu'en 1919 ».

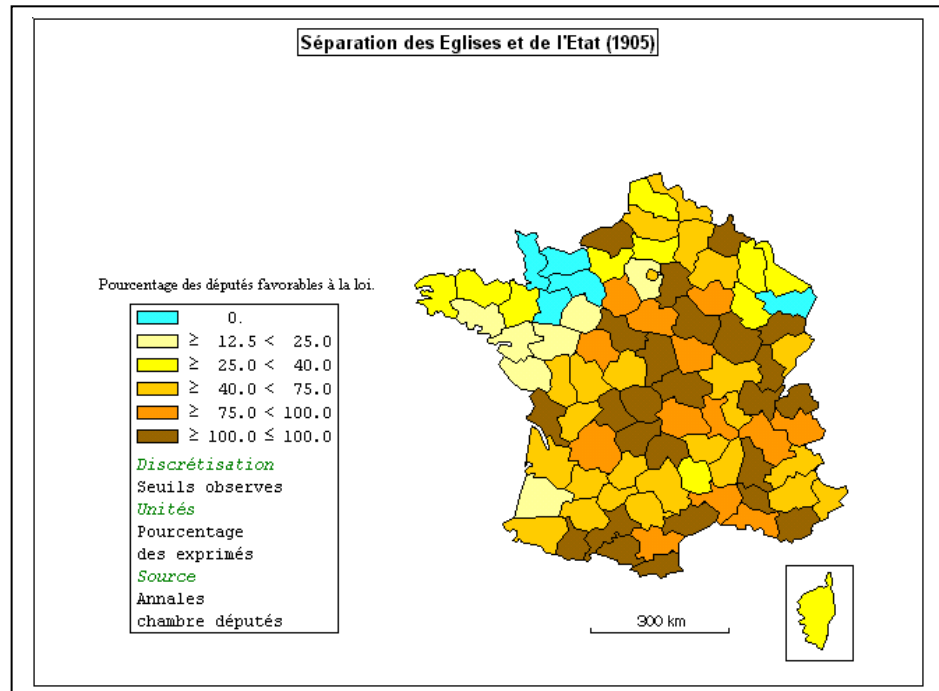
Après cette petite introduction, quelques documents d'archives vont nous permettre d'apprécier la situation de ces églises en ce début du XX^{ème} siècle. Cette loi de 1905, répondant à la demande de laïcisation de l'Etat, consiste à mettre les confessions religieuses hors de toute instance de prise de décisions politiques. Avant tout, comment la population réagit-elle face à cette loi ?

Une première constatation : au niveau national, certes notre département n'est pas à la hauteur des régions « majoritairement favorables » à la mise hors de la politique du rôle des Eglises comme le centre ou le sud de la

² Janine GARRISSON (dir.), *Tarn-et-Garonne, l'album du bicentenaire*, Privat, 2008.

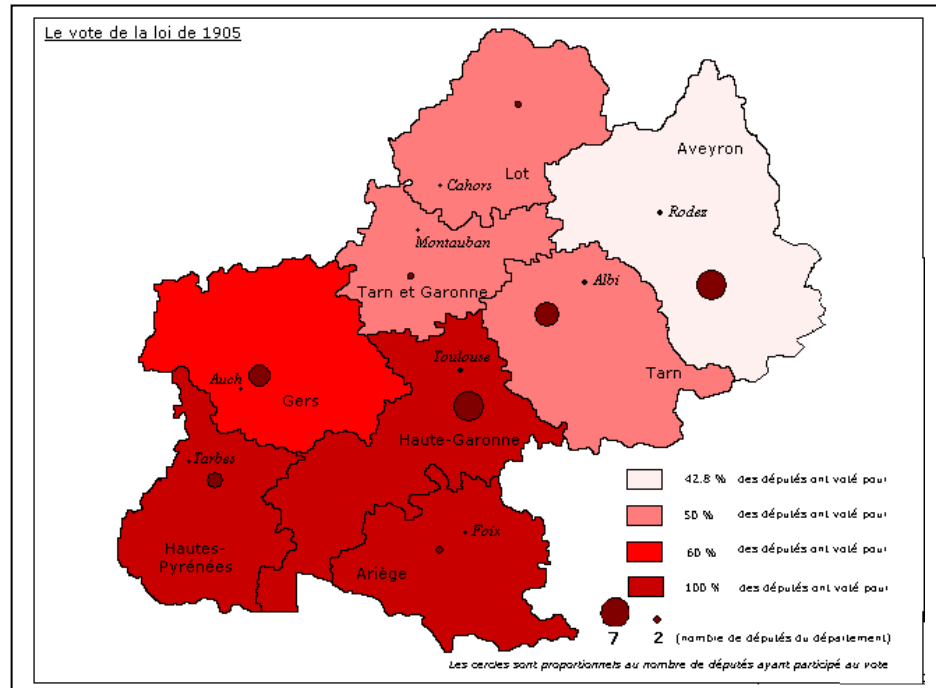
Les Eglises en Tarn-et-Garonne en 1908

France, mais elle n'est pas non plus majoritairement « contre la loi » comme dans des régions à forte tradition religieuse comme en Bretagne.



Dominique Haim

De même au niveau régional, on s'aperçoit que notre département n'est pas particulièrement parmi les premiers à voter cette loi. En fait, un député (Arnal) a voté contre, un député (Sénac) a voté pour et le troisième (Capéran) était absent pour congé.



(Les cartes sont extraites du site de l'Académie de Toulouse rubrique histoire-géographie)

Lié à cette loi, mais en réalité lointaine suite de l'incomplète confiscation des biens du clergé datant de la Révolution, un premier aspect concernant l'Eglise catholique et révélateur de l'esprit très puissant qui la représente encore, est visible autour de l'affaire des inventaires : autrement dit, des intrusions mal vécues dans les églises !

En fait l'article 3 de la loi du 9 décembre 1905 demande aux représentants de l'Etat de réaliser des inventaires des biens appartenant aux Eglises. Ce sont des listes d'énumération des ressources financières, par exemple liées aux produits résultant de l'abonnement des chaises, des listes d'objets religieux les plus variés, depuis l'autel, le confessionnal jusqu'au chemin de

Les Eglises en Tarn-et-Garonne en 1908

croix en passant par la cloche, les lampes ou les grilles, mais aussi la description des bâtiments avec leurs dimensions précises.

Les inventaires ne se sont pas toujours très bien passés. Souvent les curés refusèrent l'entrée dans leur église, souvent ils furent accompagnés par un groupe de paroissiens, membres de la fabrique, chargés d'appuyer le refus du prêtre, souvent les représentants chargés de venir faire l'inventaire furent obligés de venir accompagnés par les forces de l'ordre.

Par exemple, cet article du journal *La Croix* paru le dimanche 4 mars 1906 (cote 2Z vrac 68).

2 pages à insérer

Dominique Haim

Les Eglises en Tarn-et-Garonne en 1908

De la même manière, l'église protestante réagit aussi et cherche, quant à elle, à se réorganiser au vu de ces nouvelles lois. Ainsi le révèle la séance du consistoire du 14 avril 1905 avec son projet de questionnaire que le conseil presbytéral de Montauban veut adresser à ses coreligionnaires (Archives départementales cote 10 J 45).

Le titre :

« Par le consistoire, la rédaction ci-après : Projet d'adresse
Le conseil presbytéral de Montauban à

page à insérer

Dominique Haim

On peut relever que les Eglises protestantes devront désormais se passer de subventions de l'Etat et trouver toutes seules leurs financements.

On assiste donc à une tentative de mobilisation de l'ensemble de la communauté protestante :

page à insérer

Les Eglises en Tarn-et-Garonne en 1908

Un troisième exemple de document peut illustrer les difficultés que rencontrent ces Eglises au début de ce XX^{ème} siècle. Les écoles religieuses sont-elles touchées par la loi du 9 décembre 1905 dans leur enseignement et dans leurs bâtiments ?

Concernant l'instruction publique, les écoles et les enseignements, plusieurs documents montrent que la loi du 9 décembre 1905 n'a fait qu'entériner une situation très diverse et qui a évolué depuis plusieurs années au point que cette loi ne contient pas de mention particulière dans ce domaine. En revanche, on assiste à un grand nombre de fermetures d'écoles congréganistes. La loi de 1905 a-t-elle précipité le phénomène ?

page à insérer

(cote 1T 138)

Dominique Haim

Une lettre de l'inspecteur primaire de Montauban à l'inspecteur d'académie soulève la question de savoir si le décret de fermeture s'adresse seulement aux écoles primaires ou également aux écoles maternelles. On apprend ainsi que, parmi bien d'autres exemples que nous ont révélés d'autres documents conservés aux archives départementales, l'école primaire de Saint-Antonin Noble-Val a été laïcisée, qui plus est dans le même local, alors que l'école maternelle est toujours dirigée par une congréganiste à la date du 11 novembre 1906 et qu'il n'y a pas de date de fermeture connue.

Une situation donc qui nous montre qu'à l'aube du XX^{ème} siècle, dans notre département, la loi de 1905 révèle bien des situations mettant en avant la nécessité pour les Eglises de rester bien présentes et vigilantes dans la vie quotidienne pour préserver leurs croyances et leur place dans la société tarn-et-garonnaise.

Il est bien sûr qu'il ne s'agit là que de pistes de travail parmi lesquelles on pourrait aussi choisir d'étudier le pourcentage de Dreyfusards et d'anti-Dreyfusards dans le département.

ESSAI DE CARTOGRAPHIE HISTORIQUE DU TARN-ET-GARONNE
par Marie-Joëlle Berdeaux,
cartographe au Conseil général de Haute-Garonne
et Jean Le Pottier,
directeur des Archives départementales de Haute-Garonne

Nous sommes un peu embarrassés, venant du département voisin de Haute-Garonne, de venir vous présenter ce qui n'est qu'une ébauche de cartographie historique du département de Tarn-et-Garonne. Ce n'est certes pas pour revendiquer l'arrondissement de Castelsarrasin –200 ans est un délai de prescription suffisant– mais pour apporter une pierre à un projet qu'il faudra bien mener un jour : un atlas de géographie historique de Midi-Pyrénées.

Si nous nous sommes lancés dans cette expérience, c'est parce qu'elle était en cours pour la Haute-Garonne. Dans la mesure où le territoire correspondant à l'arrondissement de Castelsarrasin entre 1790 et 1808 avait été traité, une partie du chemin était fait. Or nous ne partions pas de rien : nous pouvions nous baser sur le travail de cartographie qu'avait lancé la Fédération historique Languedoc-Pyrénées-Gascogne lors de sa fondation¹, qui avait donné lieu à la publication des cartes au 1/200 000 des communautés et paroisses de la Haute-Garonne (Damien Garrigues et Benjamin Faucher, 1943), du Lot (René Prat et Damien Garrigues, 1945), de la Corrèze (René Prat, 1947), de l'Aude (Henri Blaquièrre et Damien Garrigues, 1949) et de Tarn-et-Garonne (René Prat, 1953). Aujourd'hui que les logiciels de cartographie offrent une commodité de travail permettant tous les repentirs et une qualité de rendu bien meilleure, il est possible de

¹ Jean COPPOLANI, « Comment est née notre fédération » dans *Recueil des actes du congrès de la Fédération des sociétés savantes et académiques Languedoc-Pyrénées-Gascogne, Rodez, 18-20 mai 1990, Revue du Rouergue*, automne 1990, n° 23, p. 329-338.

repandre ce chantier afin d'esquisser cet *Atlas de géographie historique de Midi-Pyrénées* comme ont pu le réaliser la Provence ou l'Anjou².

Notre but, très modeste, a été de reprendre la carte de René Prat en cartographiant les circonscriptions qui divisaient le territoire actuel de Tarn-et-Garonne avant la Révolution : diocèses religieux, sénéchaussées, circonscriptions administratives et fiscales (généralités, élections ou diocèses civiles) ; puis de dessiner la situation du début de l'époque révolutionnaire, la situation à la veille de la création du département, puis l'évolution de 1808 à 1926.

Il s'agit bien d'une ébauche à améliorer progressivement. Il manque en effet à nos cartes :

- l'hydrographie (et celle-ci permet de comprendre bien des choses, surtout dans les limites ecclésiastiques),

- la reconstitution des limites des communes antérieures aux grands remaniements de la première moitié du XIX^e siècle. L'expérience³ démontre que le travail est relativement facile pour les délimitations postérieures aux années 1815, qui sont bien documentées et cartographiées aux Archives nationales ou départementales, mais beaucoup plus long et difficile pour les délimitations antérieures. Florent Hautefeuille⁴ a cependant pu mener ce travail à partir notamment du dépouillement des compoix et des terriers seigneuriaux.

- la délimitation d'un certain nombre de communautés ou communes supprimées. Ces dernières figurent en italiques, avec un point symbolisant leur siège (mais pas toujours localisé exactement).

Pour être une ébauche, puisse cette contribution constituer une base utile que nous versons au dossier de ce colloque et que nous serons heureux de remettre aux Archives départementales et au service d'information géographique du Conseil général de Tarn-et-Garonne.

² *Atlas historique : Provence, Comtat venaisin, principauté d'Orange, comté de Nice, principauté de Monaco*, par Édouard BARATIER, Georges DUBY, Ernest HILDESHEIMER, Paris, Colin, 1969 ou *Atlas historique français... Anjou*, par Robert FAVREAU, Paris, IGN, 1973.

³ Ce travail a été opéré pour le Tarn par les Archives départementales dans la carte jointe à l'ouvrage *Communes du Tarn. Dictionnaire de géographie administrative, paroisses, étymologie, blasons, bibliographie*, Albi, Archives et patrimoine, 1990, lxiii-629 p. ; le travail est en cours pour la Haute-Garonne ; et Élie PELAQUIER, chercheur au CNRS à Montpellier, l'a mené également pour le Bas-Languedoc.

⁴ *Structures de l'habitat rural et territoires paroissiaux en Bas-Quercy et haut-Toulousain du VII^e au XIV^e siècle*, Thèse sous la direction de Pierre BONNASSIE et Maurice BERTHE, Université de Toulouse Le Mirail, 1997.

Essai de cartographie historique de Tarn-et-Garonne

Diocèses religieux avant 1789

L'unité de base de la cartographie des diocèses est évidemment la paroisse. Dans nos régions, les limites paroissiales sont très loin de correspondre aux limites communales : la carte, fondée sur le découpage communal, est donc approximative et il conviendrait d'établir une carte paroissiale à une échelle beaucoup plus détaillée, fondée, au moins pour la fin de l'ancien régime, sur les cartes anciennes des diocèses et le dépouillement des registres de baptêmes, mariages et sépultures. Certaines grandes communautés d'habitants sont ainsi découpées sous l'ancien régime en deux diocèses : Montauban, par exemple, entre le diocèse de Montauban (la ville et la rive gauche du Tarn) et celui de Cahors ; Saint-Antonin, Espinas et Caylus entre Cahors et Rodez ; Villemur et Buzet entre Montauban et Toulouse ; Salvagnac entre Montauban et Albi ; Penne entre Cahors et Albi.

L'on remarquera que les confins entre les diocèses d'Agen et de Cahors du côté de Touffailles, Lauzerte et Montagudet ne correspondent pas du tout aux limites communales et méritent une étude beaucoup plus approfondie.

Le territoire actuel du département est réparti entre huit évêchés (dont un seul est situé dans notre zone d'étude : Montauban), ressortissant à quatre archevêchés :

- de l'archevêché de Toulouse (créé en 1317), relèvent les évêchés de Montauban (cartographié en totalité avec ses extensions dans les départements actuels de la Haute-Garonne et du Tarn), de Toulouse et de Lombez ;
- de l'archevêché d'Albi (créé en 1678), les évêchés de Cahors et de Rodez ;
- de l'archevêché d'Auch, le diocèse de Lectoure ;
- enfin de l'archevêché de Bordeaux, les diocèses d'Agen et de Condom.

Sénéchaussées

L'unité de base est cette fois-ci la justice ordinaire, seigneuriale ou royale, qui correspond davantage à la carte des communautés, mais non systématiquement (voir Saint-Antonin, qui, comme au spirituel, est partagé ; ou la communauté de Lafrançaise)⁵.

⁵ La carte des sénéchaussées ayant servi de cadre aux élections aux États généraux de 1789 a été établie par Armand BRETTE, *Atlas des bailliages ou juridictions*

Dans le Parlement de Toulouse, deux sénéchaussées ont leur siège dans le territoire actuel du département : Montauban et Lauzerte. Leur circonscription, s'étendant sur le Lot, a été cartographiée en totalité. S'y ajoutent : Lectoure, L'Isle-Jourdain, Toulouse et Villefranche-de-Rouergue. Dans le Parlement de Bordeaux, les deux sénéchaussées d'Agen et Condom ont leur limites qui ne correspondent pas à celles des diocèses religieux.

Généralités, élections diocèses civils

Dans le domaine administratif et fiscal, ce sont bien les communautés d'habitants, les *taillables*, ancêtres directs des communes, qui sont les unités de base de la cartographie ⁶.

Le département actuel est l'héritier de quatre généralités : Bordeaux, Montauban, Auch (démembré de Montauban en 1716) et Toulouse.

La dernière correspond au Languedoc, pays d'État divisé du point de vue administratif et fiscal en diocèses civils. La partie du diocèse religieux de Montauban faisant partie du Languedoc constitue donc le diocèse civil dit du « Bas Montauban ». Grisolles, Orgueil et Pompignan font partie du diocèse civil de Toulouse.

De la généralité de Montauban, dépendent les élections de Cahors, Montauban et Villefranche-de-Rouergue.

De la généralité d'Auch, dépendent les élections de Lomagne (siège à Fleurance) et de Rivière-Verdun (siège à Grenade), archipel de communautés allant de Saint-Nicolas-de-La-Grave à la vallée de Larboust, près de Bagnères-de-Luchon⁷.

Enfin de la généralité de Bordeaux, dépendent les élections de Agen et de Condom.

assimilées ayant formé unité électorale en 1789, dressé d'après les actes de la convocation, Paris, Imprimerie nationale, 1904.

⁶ La carte des généralités et élections est disponibles dans Guy ARBELLOT, Jean Pierre GOUBERT, Jacques MALLET et Yvette PALAZOT, *Carte des généralités, subdélégations et élections en France à la veille de la Révolution de 1789*, Paris, CNRS, 1986. L'on se reportera également pour le Languedoc à l'ouvrage d'Anne BLANCHARD et Élie PELAQUIER, *Le Languedoc en 1789. Des diocèses civils aux départements. Essai de géographie historique*, qui constitue le tome 23 (janvier-juin 1989) du *Bulletin de la Société languedocienne de géographie*.

⁷ Sur le pays de Rivière-Verdun, voir les actes du congrès de la Fédération historique Midi-Pyrénées de 1996 : *Aux confins de la Gascogne et du Languedoc : les pays de Rivière-Verdun*, Rieumes, Savès-Patrimoine, 1997, 236 p. et plus généralement, sur l'imbrication des circonscriptions gasconnes, l'étude d'Anne ZINK, *Pays ou circonscriptions. les collectivités territoriales de la France du Sud-Ouest sous l'Ancien Régime*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2000, 374 p.

Essai de cartographie historique de Tarn-et-Garonne

Départements et districts en 1790

L'on ne reviendra pas ici sur l'échec de Montauban pour constituer autour de lui un département. Le territoire actuel du Tarn-et-Garonne était en 1789 éclaté entre quatre généralités et neuf élections ou diocèses civils ; il se retrouve éclaté après la réorganisation révolutionnaire en cinq départements et neuf districts. La continuité est donc finalement grande entre les cadres de l'administration civile de l'ancien régime et celle de la Révolution.

Les élections de Montauban et de Cahors (généralité de Montauban) se retrouvent intégralement dans le nouveau département du Lot (chef-lieu Cahors). Le district de Montauban est plus petit que l'ancienne election de Montauban, et Lauzerte (ancien siège de sénéchaussée) est érigée en chef-lieu de district.

Le diocèse civil du Bas-Montauban est intégralement donné au département de la Haute-Garonne et constitue pour sa plus grande partie le district de Castelsarrazin. Son extrémité sud-est est cependant laissée soit au district de Toulouse (Villemur, Le Born, Bondigoux, Layrac, Mirepoix), soit au département du Tarn, district de Gaillac (de Montdurausse à Mézens, du nord au sud).

Les élections de la généralité d'Auch (Lomagne et Rivière-Verdun) sont réparties entre les départements de la Haute-Garonne (c'est le cas de la totalité des communautés de l'élection de Rivière-Verdun), du Gers et, pour une petite partie, du Lot-et-Garonne. En Haute-Garonne, ces communautés sont rattachées au district de Grenade-Beaumont (Grenade ayant le chef-lieu et Beaumont-de-Lomagne le tribunal de district). Les communautés de l'élection de Lomagne rattachées au Gers sont incluses dans le district de Lectoure. Les communautés rattachées au Lot-et-Garonne (il s'agit des communes qui forment le canton d'Auvillar et la commune de Donzac) sont rattachées au district de Valence.

Les communautés qui ressortissaient à la généralité de Bordeaux et faisaient partie des élections d'Agen et de Condom font désormais partie du département du Lot-et-Garonne, districts de Villeneuve-sur-Lot et de Valence.

Enfin, les communautés rouergates qui appartenaient à l'élection de Villefranche-de-Rouergue sont naturellement intégrées au département de l'Aveyron, district de Villefranche.

Cantons et communes en 1790

Les communes de l'ère révolutionnaire sont bien les héritières des communautés d'habitants de l'ancien régime. Elles sont plus nombreuses qu'aujourd'hui, principalement dans le nord du département actuel, et notamment dans sa partie rouergate.

Le découpage en cantons de 1790 est différent de celui qui a été fixé par Bonaparte et qui s'est maintenu pour l'essentiel jusqu'à nos jours. En plus des cantons actuels, il faut citer par district les cantons supplémentaires suivants :

- dans le district de Villefranche-de-Rouergue : Parisot et Varen ;
- dans le district de Montauban : Bruniquel, Mirabel, Puylaroque et Réalville, alors que Montclar-de-Quercy ne devient chef-lieu que sous le Directoire ;
- dans le district de Castelsarrazin : Saint-Porquier ;
- dans le district de Valence : Castelsagrat, Dunes et Lamagistère ;
- dans le district de Villeneuve-sur-Lot : Roquecor ;
- dans le district de Lauzerte : Cazes-Mondenard.

La situation à la création du département (1808)

La Convention ayant supprimé les districts, les cantons restent comme seules circonscriptions intermédiaires entre les communes et le département. Sous le Directoire, l'expérience des municipalités de cantons est fondée sur le cadre cantonal décrit ci-dessus. L'armature communale, quant à elle, fluctue de la Révolution à la Restauration, les opérations cadastrales étant l'occasion de supprimer les municipalités les moins viables⁸.

La grande réforme intervient avec le Consulat, Bonaparte créant les arrondissements comme échelons intermédiaires entre les départements et les cantons (mais les arrondissements sont plus étendus et donc moins nombreux que les anciens districts) et diminuant le nombre de cantons.

L'arrondissement de Castelsarrazin réunit les anciens districts de Castelsarrazin et de Grenade ; l'arrondissement de Montauban, ceux de Montauban et de Lauzerte.

⁸ Voir Claude MOTTE, Isabelle SEGUY et Christine THERE, *Communes d'hier, communes d'aujourd'hui. Les communes de la France métropolitaine, 1801-2001. Dictionnaire d'histoire administrative*, Paris, INED, 2003.

Essai de cartographie historique de Tarn-et-Garonne

La situation est donc simplifiée pour constituer, par sénatus-consulte du 4 novembre 1808, le nouveau département de Tarn-et-Garonne qui est donc le résultat de la fusion :

- de l'arrondissement de Montauban (département du Lot),
- de l'arrondissement de Castelsarrasin (département de Haute-Garonne),
- du canton de Saint-Antonin (département de l'Aveyron),
- du canton de Lavit (département du Gers),
- des cantons d'Auvillar, Montaigut et Valence (département de Lot-et-Garonne).

Le découpage du nouveau département en arrondissements est géographiquement très rationnel, mais peu conforme à l'histoire :

- outre Montauban et Castelsarrasin, maintenus, la ville de Moissac est promue chef-lieu d'arrondissement alors qu'elle n'avait jamais été le siège d'une circonscription importante. Son arrondissement récupère l'ouest de l'ancien arrondissement de Montauban et les anciens cantons démembrés du Lot-et-Garonne ;

- l'arrondissement de Castelsarrasin récupère le canton de Lavit, mais perd le canton de Villebrumier, qui entre dans l'arrondissement de Montauban ;

- l'arrondissement de Montauban gagne donc le canton de Villebrumier et celui de Saint-Antonin, mais perd les trois cantons de Bourg-de-Visa, Lauzerte et Moissac au profit du nouvel arrondissement de Moissac.

L'évolution postérieure à 1808

Sans entrer dans l'histoire récente (création de nouveaux cantons urbains en 1973), l'évolution du cadre administratif du département aux XIX^e et XX^e siècles peut se résumer ainsi :

- suppression de l'arrondissement de Moissac lors de la réforme Poincaré de 1926. L'arrondissement de Castelsarrasin l'absorbe, mais ce dernier perd les cantons de Montech, Verdun et Grisolles rattachés à l'arrondissement de Montauban ;

- la carte cantonale évolue peu, sinon quelques échanges de communes :

- en 1907, Gensac passe du canton de Saint-Nicolas-de-la-Grave à celui de Lavit ;
 - en 1910, Lacour passe de Montaigut à Bourg-de-Visa ; Montagudet de Bourg-de-Visa à Lauzerte et Belvèze de Lauzerte à Montaigut ;
 - en 1938, Bordigues passe de Lavit à Auvillar.

Marie-Joëlle Berdeaux et Jean Le Pottier

- la carte communale, enfin, est marquée par des suppressions de communes assez précoces (avant 1821) et par trois créations seulement :
 - en 1853 Saint-Vincent-d'Antejac, aux dépends de Réalville,
 - en 1863, Lizac, aux dépends de Lafrançaise et Moissac,
 - en 1901, Savenès aux dépends de Verdun.

DECHIRURES DE PAPIER. LA DESTINEE DES ARCHIVES PUBLIQUES AU MOMENT DE LA CREATION DU DEPARTEMENT

par Pascale Marouseau,
directrice des Archives départementales de Tarn-et-Garonne

Le titre de cet article laisserait penser que les archives publiques, en Tarn-et-Garonne, ont été rassemblées et constituées en *corpus* cohérent à l'issue d'une collecte, certes longue et pleine de péripéties, mais sans heurts et lacunes majeurs. Or il n'en est rien, et ces difficultés ne sont peut-être pas étrangères à l'image brouillée que les habitants ont longtemps eue de leur département. De la Révolution à 1850, les archives du département se déroberont à la vue et à la compréhension non seulement de ses habitants, mais surtout des deux catégories d'usagers potentiels à l'époque, l'administration et les érudits. Or ce sont eux qui sont habilités à véhiculer l'image du département dans des documents imprimés.

Au lieu d'être regroupées comme le prescrivent les lois révolutionnaires¹, elles connaissent trois destinées : elles deviennent inaccessibles -car cachées ou expatriées- ; elles croupissent dans les administrations qui les ont produites et continuent à fonctionner ; enfin, issues d'organismes supprimés ou séquestrées au titre des biens nationaux, après avoir échappé à la destruction, elles se détériorent dans des entrepôts de fortune, souvent des mairies. Pour renouer le lien avec le passé en rassemblant les matériaux de l'histoire, en attente des historiens qui leur donneront du sens, il faudra soixante ans et plusieurs archivistes persévérants.

¹ Lois des 5 novembre 1790 (concernant la vente des biens nationaux) et du 5 brumaire an V (instituant les Archives départementales).

I – Une professionnalisation en marche (1808-1875)

Pour que le Tarn-et-Garonne dispose d'un ensemble cohérent d'archives digne d'être appelées Archives départementales, il fallait la conjonction de trois facteurs : des lieux adaptés et assez vastes proches du pouvoir décisionnel -à l'époque le préfet- ; des hommes dont la seule occupation serait la collecte et le classement des archives ; des textes fixant les obligations de l'administration envers ses archives et les règles de leur classement.

A - Un lieu pour exister : des soupentes aux locaux dédiés (1846)

Dès 1812, le préfet Lepéletier d'Aunay demande aux sous-préfets de lui indiquer quels dépôts d'archives existent dans leur arrondissement². En 1821, son successeur, dans un rapport au Conseil général³, déplore le mauvais état des « locaux affectés aux archives, qui se trouvent entassées et dans un état si désavantageux que les recherches y deviennent chaque jour plus longues ». En 1845, nouveau signal d'alarme : les archives sont dispersées sur deux sites dans l'hôtel de préfecture, ce qui complique les recherches⁴. Faute de place et de casiers, les papiers, livres et registres sont épars, mais en ordre sur le sol des planchers -certainement dans des pièces sous les toits.

On étudie un agrandissement de la préfecture doublant l'aile dans laquelle se trouve la grande salle de réunion du Conseil général. Les archives seraient rassemblées au premier étage de cet agrandissement. C'est chose faite l'année suivante, où le procès-verbal imprimé du Conseil général constate que la commission qui visite chaque année la préfecture « trouvera partout [dans ce nouveau local] de l'air, du jour, de l'espace et les doubles rayons qui permettront de placer [...], sans pêle-mêle, tous les documents qui viendront augmenter... ». Les archives deviennent un lieu fréquentable où l'on accepte de venir faire des recherches. Il y manque encore l'archiviste.

B - Des hommes : de l'employé de préfecture à l'archiviste sorti de l'Ecole des chartes (1859)

Il incombe au préfet de solliciter du Conseil général les crédits pour le classement des archives. Dès 1833⁵, il fait voter des crédits pour « frais de dépouillement des archives ». En 1838, dans son rapport au Conseil général,

² AD Tarn-et-Garonne, 121 T 1.

³ *Idem*, 1 N 1

⁴ *Idem*, 1 N 3.

⁵ *Idem*, 1 N 2.

Déchirures de papier

il parle d'un archiviste de la préfecture dont le traitement est à la charge du département. En 1841, il a fait sentir au Conseil général que « l'entretien des archives nécessite [...] une aptitude spéciale de la part de l'employé ». Ce n'est pourtant que dans l'*Annuaire* du département de 1846 qu'apparaît dans l'organigramme de la préfecture un bureau des archives ayant à sa tête Carénoù fils, flanqué d'un « homme de peine ».

En 1854, apparaît le premier archiviste départemental prénommé Vignes. En 1857, il y a cette fois une *division des archives* (et non plus un bureau, ce qui indique une promotion dans la hiérarchie administrative). En 1857 également, arrive un archiviste chartiste, Roberti. En 1859, on installe son bureau rue de la Fantaisie (actuelle rue du Lycée) avec son employé, Auguste Fron. Ce moment coïncide à un ou deux ans près avec la prise de conscience que les archives départementales ne se résument pas aux archives administratives depuis 1808.

C - Des archives courantes aux archives historiques

Avant 1845⁶, en effet, l'archiviste n'était que par exception -à ses moments perdus ?- présent aux archives. C'est seulement en 1846 que commence le classement. En même temps que l'archiviste se professionnalise, il se soucie de faire rentrer des archives plus anciennes et il prend conscience du temps que va prendre un classement rationnel. Ainsi, en 1855, dans les procès verbaux imprimés du Conseil général, le préfet considère que les réintégrations « donnent à nos Archives départementales une importance historique qui leur manquait jusqu'ici ». Au même moment, la commission reconnaît que le travail de l'archiviste témoigne « de connaissances spéciales et de beaucoup de zèle » et voit se profiler de gros classements.

Remarquons que c'est lorsque l'archiviste Roberti en 1857 opère les premières réintégrations d'archives historiques -provenant de l'hôtel de ville de Montauban et du greffe du tribunal- que le préfet demande qu'il soit payé comme un chef de division (son traitement passe de 1 000 à 2 000 francs annuels). Le classement des archives va profiter du long séjour à la tête du service d'Ursule Devals (1862-1876), toujours assisté d'Auguste Fron. Il arrive auréolé de son passage aux archives municipales où il a fait du très bon travail, il a pour lui sa compétence et sa connaissance du pays. En 1866⁷, le préfet le couvre de louanges en notant qu'il sait retrouver des documents intéressants. Sa notoriété lui procure des moyens humains : en

⁶ *Idem*, 123 T 1

⁷ Procès-verbaux imprimés.

1872, il a deux assistants, un employé et un surnuméraire. L'énergie du service des archives ne se déploie plus exclusivement en direction de l'administration -retrouver des titres ou des preuves- mais en direction des érudits, historiens ou archéologues. Il lui faut se conformer aux règles nationales en matière de classement.

D - Des textes et des méthodes (1838-1852)

L'heureuse évolution -matérielle et humaine- qu'ont connue les Archives départementales s'explique par des dispositions légales et réglementaires répercutées en Tarn-et-Garonne comme ailleurs en France. C'est la *loi du 10 mai 1838* mettant à la charge du département la conservation des archives qui a permis au préfet de demander le recrutement d'un archiviste. De même, c'est en s'appuyant sur la *circulaire du 24 avril 1841*, qui crée un cadre national de classement des Archives départementales, qu'il impulse le tri, comme on le voit dans les procès verbaux imprimés du Conseil général. Cela lui permet de justifier en 1843 à nouveau les dépenses de tri en avançant que, le nouveau cadre facilitant la recherche, il faut jeter les papiers inutiles. En 1846, il met en avant le déménagement des archives à la suite des travaux pour payer un homme de peine, changé en auxiliaire en 1847.

Grâce au *décret du président de la République du 4 février 1850*, il argue que le candidat à l'emploi d'archiviste doit remplir des conditions d'aptitude. Enfin, une fois le premier classement (ce qu'aujourd'hui on appellerait *ventilation* ou *récolement*) terminé, en 1851, il fait comprendre qu'une étape supplémentaire commence : le travail *d'inventaire*.

Au fil du temps, de tentatives plus ou moins couronnées de succès de classement des archives, avec l'arrivée d'archives anciennes dont le traitement était plus complexe, les autorités ont pris conscience qu'elles n'auront pas seulement à gérer avec rigueur des dossiers récents mais devront aussi satisfaire à des recherches multiples de caractère patrimonial (historiques ou archéologiques par exemple). Dès 1817, le ministère de l'Intérieur demande au préfet de hâter le classement des archives. En 1852, il renvoie un *inventaire* jugé trop sommaire, « pour qu'il soit remplacé, quand les archives de votre département auront été confiées à un conservateur capable, par un inventaire définitif... »⁸. Il a fallu à peine trente ans au préfet pour percevoir que les archives, y compris les archives historiques, pourraient être d'une grande utilité dans la construction symbolique du département.

⁸ *Idem*, 123 T 1.

II – Des archives comme thérapie du traumatisme révolutionnaire

A - Des archives aux quatre vents en 1790

A l'origine d'une identité difficile à construire, trône l'injustice de 1790, le département dérobé à Montauban, la continuité historique disloquée. Entre Cahors et Montauban, l'Assemblée constituante choisit la capitale historique du Quercy. Dêvétue de ses administrations, Montauban est dépouillée de ses archives, notamment des archives de l'Intendance. Chaque nouveau département tire à lui ce qui est censé lui servir. Dès 1817, Mortariou père, secrétaire général de la préfecture, souligne dans un rapport que « Messieurs les préfets [des départements voisins] n'ont remis que quelques papiers concernant la vente des biens des émigrés et se sont constamment refusés à en remettre d'autres ». La lutte pour les archives a donc un sens. C'est pourquoi ne sont demeurés à Montauban que les documents jugés inutiles : les archives de la Cour des aides, celles du Bureau des finances, rassemblées avec les archives anciennes de Montauban à l'hôtel de ville. L'archiviste Roumeguère note encore en 1852⁽⁸⁾ : « Depuis, ces précieux documents, entassés pêle-mêle, d'abord sous les combles de l'hôtel de ville, puis dans une des salles de la Bourse [aujourd'hui tribunal de commerce] [...] attendent qu'une administration vraiment dévouée aux intérêts du pays les arrache enfin aux nombreux éléments de destruction [...] » Comme il le souligne ensuite, seul le préfet a autorité pour les faire transférer aux Archives départementales.

Son successeur Roberti⁹ passe en revue en 1857 l'éventail des publics intéressés à la préservation de ces sources : « Publicistes, hommes de loi, archéologues, historiens pourront largement puiser dans cette mine féconde ». Un parfait exemple en est le roman écrit en 1864 par Mary-Lafon, *La Bande mystérieuse*, s'inspirant très largement du retentissant procès jugé en 1766 devant le prévôt des maréchaux, celui de la bande à Pitoche. C'est avec une infinie nostalgie que Kroeber constate en 1859¹⁰ : « Si le département de Tarn-et-Garonne avait été créé en même temps que les autres, aucun département ne posséderait peut-être de plus riches archives. » Cette dispersion hélas irréparable a failli se doubler de la destruction de ce qu'il en restait sur place (le départ à Cahors des archives de l'Intendance les aurait-elles donc sauvées ?).

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ *Ibidem.*

B - La destruction avortée des titres en 1793

En 1860, l'archiviste se lance à l'occasion de son rapport annuel dans un long récit épique sur les « vicissitudes » qu'ont connues les archives laissées à Montauban durant la Révolution. Séparées des Archives municipales, quoique conservées à la mairie, elles sont placées sous la responsabilité de l'archiviste du directoire du district, Londios, qui commence à les inventorier. Le 17 juillet 1793, l'ordre de la Convention de détruire « les titres féodaux » parvient à Montauban. Ici, Kroeber laisse la parole à Duc La Chapelle qui le 21 novembre 1812, alors maire de Montauban, avait relaté cet épisode¹¹. « On se porta alors, en vertu d'un ordre du représentant [en mission] Baudot, au dépôt général pour prendre les papiers. [...] On détacha toutes les liasses, on jeta tous les titres dont on forma un tas, après avoir enlevé beaucoup de couvertures. Et comme le même jour [...] le brûlement devait s'exécuter, que par cette raison l'on n'avait pas le temps de faire une triaille [sic] [...], le sieur Londios indiqua des parchemins qu'il savait n'être pas d'un grand intérêt [...] ; ils furent transportés [...] sur la promenade du Cours, où on les brûla. [...] ; tous les autres papiers [devaient] être livrés aux flammes le décadi suivant. Cet ordre fut exécuté, mais au jour indiqué, il arriva un décret de la Convention nationale qui suspendit l'exécution de celui qui avait ordonné le brûlement ». Cette surprenante volte-face, qui suscite la discrète ironie de Duc, a sauvé les archives. Quand on ne les oublie pas dans des galetas, on les promène de l'hôtel de ville au tribunal de première instance (1821). Le 23 juin 1848, elles sont portées au palais de la Bourse. Comme Devals est chargé par la ville de classer les archives mélangées, elles sont ramenées en 1852 à la mairie. C'est seulement en 1853 que le ministère de l'Intérieur ordonne le transfert à la préfecture des archives « départementales », donc amputées des archives de la ville de Montauban.

L'exemple édifiant d'une partie (restée sur place) des archives d'Ancien Régime donne une idée du travail de titan qui attendait préfets et archivistes successifs pour réintégrer les dépouilles éparses que les départements voisins ne leur rendront que partiellement et de très mauvais gré.

III – Archives sans retour 1820-1876

Lorsque le préfet et ses services parlent des archives, ils ne songent, durant trente ans, qu'aux documents produits par les administrations du département depuis sa création.

¹¹ 123 T 1 dans le rapport de Kroeber de 1860.

Déchirures de papier

A - La constitution des fonds : des archives administratives aux archives anciennes

Dans ses procès-verbaux en 1820¹², le Conseil général s'alarme des risques de dégradation des archives de la sous-préfecture de Moissac liés aux déménagements fréquents de ses bureaux et achète des locaux pour y placer lesdits bureaux. De la même façon, dans les procès-verbaux de 1846, sont listées comme faisant partie des Archives départementales les archives du département, de la préfecture, des communes, des hospices et des bureaux de bienfaisance. Néanmoins en 1844, le préfet annonce : « Les archives des départements voisins possèdent des pièces dont nous obtiendrons la restitution ». Alors que l'on se préoccupe comme nous l'avons vu dans la première partie d'aménager des locaux vastes et fonctionnels pour les archives (1846), dans son rapport, l'archiviste regrette la rareté des recherches historiques par manque de documents anciens. Avec les premiers « arrivages » d'archives anciennes, il note en 1850 que « le public s'habitue peu à peu à venir puiser aux archives des renseignements [...] qu'il négligeait de rechercher autrefois ». Ce mouvement est trop lent au goût de certains de ses successeurs. Blancard déplore en 1855 que « vos archives ne méritent guère encore que le nom d'archives administratives ».

B - L'impulsion décisive d'Ursule Devals (1852-1876)

Au fur et à mesure des tris opérés par Devals aux Archives communales puis aux Archives départementales, les pièces d'Ancien Régime « enrichissent » les Archives départementales (ainsi celles de la Cour des aides en 1851). Les réintégrations s'accélèrent et justifient en 1854 la demande d'augmentation du salaire de l'archiviste. En 1860, l'archiviste fait demander aux autres préfets la composition des communes et des cantons révolutionnaires. Les récupérations s'opèrent donc aussi bien dans les départements voisins que dans les grosses communes de Tarn-et-Garonne, où les archives d'Ancien Régime sont restées sur place. Devals fait transférer « des collections précieuses... de diverses localités », et classe dès 1866 « un grand nombre de documents historiques ».

Parmi les gisements d'archives en souffrance, les plus féconds sont ceux des tribunaux de Castelsarrasin et Moissac. Il note que par suite de nombreux déménagements, « tous ces fonds ont été mêlés, la moitié au moins des liasses [...] défilées et les pièces des dossiers éparpillées dans le tas ». De nos jours, nous pouvons constater une certaine permanence : les Archives départementales ont récupéré depuis moins de dix ans des

¹² 2 N 2, p. 114

registres paroissiaux passés des sénéchaussées aux tribunaux d'instance sans aucune utilité pour ceux-ci, ou des archives de justices seigneuriales échouées là depuis la Révolution.

C - Réintégrations : un bilan mitigé (1844-1876)

Malgré les efforts soutenus des préfets sous le Second Empire, toutes les réintégrations ne sont pas terminées en 1870. En 1869, encore, des justices secondaires -royales ou seigneuriales- sont réclamées dans le Gers (à Lectoure), dans le Lot-et-Garonne (à Agen), dans l'Aveyron (à Villefranche-de-Rouergue). Au début de la III^e République, des petites réintégrations ont lieu par achat auprès de particuliers, récupération dans des départements plus ou moins lointains : en 1875, des archives du district de Lauzerte dans le Lot, ainsi que du Bureau des finances et de la Cour des aides en Gironde. Les grands remuements s'arrêtent en 1876, sans toutefois que tout ce qui était resté dans le département ait été récupéré. De nombreuses lacunes subsistent dans les justices secondaires, dans les secteurs de Lavit, Saint-Antonin, Montaigu, Valence, Auvillar. Des forces centrifuges ont entravé cette collecte, héritières d'un fouillis de circonscriptions qui ne se recouvraient pas sous l'Ancien Régime : administratives -intendances-, religieuses -évêchés-, judiciaires -sénéchaussées-, financières -élections- etc. Les portions du département situées aux confins ont beaucoup pâti de ces réticences séculaires.

Conclusion : peine d'archives ne dure que soixante ans

En 1860, l'archiviste de Tarn-et-Garonne reçoit l'inventaire du fonds de l'intendance de Montauban en provenance des Archives du Lot. On voit que son confrère a fait diligence dans ce classement pour entraver le rapatriement des documents. Victoire symbolique et symptôme de rivalités pas encore assoupies. Le préfet a bien revendiqué ce fonds, mais le ministre de l'Intérieur, lui, a « prescrit le maintien dans le Lot ». D'autres départements continueront à rendre, mais en petites quantités et à l'occasion de classements. La ténacité des préfets a ses limites, soixante ans après la création du département. Ainsi est vérifiée la prémonition de Voisins en 1855 : « Il faut espérer [que] ces départements ne voudront pas s'approprier, dans un intérêt d'art ou de science, fort louable sans doute mais mal entendu, des trésors qui ne leur appartiennent pas ». Même si nous comparons avec un brin de regret l'importance respective des archives de l'intendance conservées dans le Lot (1 400 cotes) et dans le Tarn-et-Garonne (140 cotes), nous devrions plutôt nous réjouir qu'elles nous aient été

Déchirures de papier

conservées.

Plus grave, les érudits et historiens qui ont officié tout au long des XIX^e et XX^e siècles n'ont jamais voulu écrire d'histoire du département, sous le prétexte qu'il était « un amalgame de territoires disparates, artificiellement réunis dans le cadre d'[un] nouveau département ». François Moulenq, dans l'introduction de ses *Documents historiques sur le Tarn-et-Garonne*, dont le volume 4 fut publié en 1894, avoue avoir renoncé à écrire une histoire brassant « les populations de vingt origines diverses [...] ». Comment renfermer dans un même cadre l'histoire de tant de peuplades... ? » Il est certain qu'en prétendant remonter aux calendes protohistoriques, la tâche était titanesque... et non signifiante de son point de vue. La difficulté du rassemblement des archives n'a pu hélas qu'amener de l'eau au moulin des archéologues, des félibres et des historiens qu'obnubilait la notion de province, avec une grande répugnance à la confusion des « peuples ». La fréquentation plus assidue des archives leur aurait peut-être appris qu'il y a des juxtapositions et des stratifications de comportements identitaires qui recouvrent des espaces variés et ne remontent pas toutes à la plus haute antiquité. Il n'y a pas de déchirure, même d'archives, que le temps et une bonne aiguille ne sachent recoudre. Le Tarn-et-Garonne, comme son cadis autrefois, est aujourd'hui d'aussi « bonne usance » que ses voisins.

Annexes : sources et notes

Cet article a été rédigé en consultant les sources suivantes :

- Imprimés

* Les procès-verbaux imprimés des séances du Conseil général de 1838 à 1879

* Les annuaires du département.

- Archives manuscrites

* 2 N 1 à 4 : les procès-verbaux manuscrits des séances du Conseil général de 1811 à 1839

* 1 N 1 à 3 : les rapports du préfet et des chefs de service du Conseil général de 1811 à 1862

* 121 T 1 : la correspondance et les circulaires échangées entre le préfet avec le ministre de l'Intérieur relatives aux archives de 1812 à 1930.

* 122 T 2 : le registre de correspondance du préfet relatif aux Archives

* 123 T 1 : les rapports annuels de l'archiviste au préfet et les dépêches ministérielles en retour de 1838 à 1870

**CREATION ADMINISTRATIVE ET POLITIQUE LINGUISTIQUE :
LA LANGUE OCCITANE AU MOMENT DE LA FORMATION
DU TARN-ET-GARONNE.**

**par Stéphane Bourdoncle,
professeur au lycée Ingres à Montauban**

« [...] parce que la différence consiste moins dans les mots, que dans la manière de les prononcer et de les écrire [...]. Je crois, au reste, et l'on m'affirme que tous (sic) les dialectes du patois gascon ne diffèrent que par là et qu'ils sont assés (sic) ressemblants pour qu'un habitant de Bayonne et un habitant de Marseille s'entendissent réciproquement.¹ » Ainsi s'exprime en 1807 le préfet du Gers, Balguerie, s'adressant au ministre de l'Intérieur. Cette citation offre une vision très intéressante sur la vision des préfets sur ce phénomène linguistique et leur relation à la langue occitane. Elle nous permet de comprendre qu'un homme de pouvoir du début du XIX^e siècle membre de l'élite de la société méridionale possède un jugement clair sur la langue de ses administrés et qu'il est capable de formuler une vision panoccitane qui tranche avec la vision patoisante des langues de France. Elle interroge aussi sur le statut social et culturel de la langue, de la population, et sur leurs relations au pouvoir, dans une situation de rapport de force que les sociolinguistes nomment diglossie.

¹ Extrait des recueils de l'enquête Coquebert de Monbret conservés sous la cote Ms NAF 5911 de la Bibliothèque nationale site Richelieu, manuscrits occidentaux. Cette cote rassemble les notes et documents sur les patois de la France, recueillis par les préfets des départements de l'empire vers 1811-1812. C'est la deuxième liasse qui concerne les départements du Gard au Nord, 374 feuillets, feuillet n° 35 recto.

À l'autre bout de la période de création du département, retracé dans une lettre², un événement singulier résonne en un lointain écho de la réflexion du préfet du Gers. En 1825, arrivé de Boston et nommé évêque à Montauban, Monseigneur de Cheverus est obligé de décliner la nomination d'un prêtre au prétexte qu'il ne parle pas occitan, « le patois » écrit-il alors, car il ne peut s'adresser à ses ouailles dans leur langue maternelle. Ces deux références à l'occitan dans ce jeune département illustrent bien la prise en compte par défaut, il faut bien en convenir, de la situation linguistique et de diglossie de cette langue à côté de laquelle s'est imposé le français.

Dès 1800 le pouvoir napoléonien instaure le système préfectoral, synthèse des intendants du roi et des commissaires de la République. L'enquête sur les langues du Grand Empire s'inscrit dans la logique de renforcement et de diffusion de l'idée de nation depuis la Révolution : le français est présenté comme la langue des Lumières, de la Liberté et de la Raison, en un mot : du pouvoir culturel ou politique. Elle doit s'imposer au peuple comme les élites l'ont adoptée.

La problématique de la langue occitane constitue bien un élément historique latent, présent mais discret, dont l'importance et la présence offrent un révélateur essentiel des enjeux culturels, sociaux et politiques de l'encadrement des populations et de leur compréhension.

Sous l'Empire, deux langues occupent le paysage linguistique du Tarn-et-Garonne : la population parle occitan, ses élites véhiculent le français officiel depuis le XIV^e siècle. Avec la Révolution, la politique linguistique de l'État renforce la position du français comme langue exclusive. En 1806, le directeur de la statistique du ministère de l'Intérieur, Charles Étienne Coquebert de Monbret, lance une vaste enquête linguistique dans l'Empire.

Les vingt-quatre cantons du nouveau Tarn-et-Garonne rassemblent des populations appartenant à des aires culturelles bien marquées. Languedoc, toulousain au sud, quercinol au nord, rouergat à l'est, et Gascogne, dans l'ouest lomagnol, constituent un résumé d'Occitanie.

Quelle unité donner à cette pseudo-mosaïque ? Celle du préfet du Gers faisant référence à une *koinè* « renaissante » ou bien celle basée sur les avancées de la linguistique depuis une cinquantaine d'années ? La création

² Lettre de Mgr à sa belle-sœur « Sougette », du 26 juillet 1825 : page 262, « [P.S. de la lettre concernant l'abbé Vannier, qui est enfin arrivé] comme il ne parle pas le **patois**, je n'ai pu lui donner une cure. Il est vicaire ici de la principale paroisse. On l'aime & on l'estime & il mérite de l'être. » JOUVENCEL (Christian de), *Cardinal de Cheverus (1768-1836) lettres et documents*, Mayenne, à compte d'auteur, 2005, 397 p.

La langue occitane lors de la création du Tarn-et-Garonne

du Tarn-et-Garonne constitue-t-elle un moment singulier dans l'appréhension de la langue occitane par le pouvoir ? Comment cette langue est-elle perçue par le pouvoir à travers ses agents préfectoraux, relais du pouvoir impérial ? Quelle connaissance les enquêteurs ont-ils de la question linguistique sous le Premier Empire ? Quelles informations nous livre un tel *corpus* de documents administratifs ?

Enfin, avec le bicentenaire de la création du département, il est d'usage pour fêter un anniversaire de ressortir les souvenirs de famille. Un texte fera ici office de témoin privilégié : *Napoleon a Montalban*, de Jean-Baptiste Constans-Manas³.

I - Géographie linguistique du Tarn-et-Garonne sous l'Empire

Comme pour l'administration, la composition linguistique du département pose des questions sur l'homogénéité ou l'hétérogénéité du département, renvoyant à des dimensions politiques, culturelles ou sociales.

A - Une zone de contact dialectale : gascon à l'ouest et languedocien ailleurs

La géographie linguistique départementale est clairement structurée autour d'une colonne vertébrale, d'un axe d'échange, que constitue la Garonne, entre deux des principaux dialectes de la langue occitane. Quel est le paysage linguistique du département ? Quels éléments de dialectologie apporter à la description de l'occitan du Tarn-et-Garonne au moment de la formation du département ?

Tout le département créé en 1808 fait partie du domaine occitan et les différences que nous aurions à présenter constituent autant de facettes d'une seule et même langue : l'occitan. Transparaissant dans l'enquête linguistique de 1807⁴, le département de Tarn-et-Garonne du point de vue linguistique est une zone de contact entre deux des principaux dialectes de la langue occitane : le gascon et le languedocien, avec pour trait d'union la Garonne⁵. Nous y reviendrons plus avant en abordant les échanges et l'interpénétration entre dialectes. Si on observe la carte, la Garonne constitue

³ Cette partie de notre exposé approfondit et complète la communication de Christian Stierlé sur la venue de Napoléon I^{er} dans le Tarn-et-Garonne en juillet 1808.

⁴ La date de 1807 ne concerne que le canton de Valence-d'Agen, quant au reste du département il est couvert au début de l'année 1810, une fois le temps que l'administration préfectorale toute nouvelle se mette en place après le sénatus-consulte de novembre 1808.

⁵ Pierre BEC, *La langue occitane*, Paris, éd. P.U.F., « Que sais-je ? », n° 1059, 1963-1995, 6^e éd., p. 43, 45.

Stéphane Bourdoncle

l'axe de référence et de répartition des deux dialectes. Louis Alibert⁶ et Pierre Bec décrivent bien cette situation.

Géographie linguistique du département de Tarn-et-Garonne et lieux de l'enquête Coquebert de Monbret (1807-1810).

⁶ Loís ALIBERT, *Gramatica occitana segon los parlars lengadocians*, Tolosa-Montpelhièr, S.E.O. / C.E.O., 1973-1976.

La langue occitane lors de la création du Tarn-et-Garonne

B - Une mosaïque de sous dialectes ?

En changeant d'échelle, la langue occitane tarn-et-garonnaise parlée semble plus morcelée ou moins homogène. On compte plusieurs sous-dialectes des deux côtés gascon et languedocien. La situation minorisée et orale de la langue est à l'origine de la variabilité de ses formes parlées. Commençons par le côté ouest gascon. Dans les pays d'outre-Garonne, la langue parlée est l'occitan de Gascogne, le gascon. C'est un gascon classique obéissant aux caractéristiques standard du gascon. Mais les populations occitanophones de cette partie de la Gascogne demeurent sur la frange orientale du domaine gascon dans une région chère à l'auteur de la *Margalide Gascoue* de Bertrand Larade : la Lomagne qui fut partagée entre Gers et Tarn-et-Garonne en 1808. La langue sous-dialecte du gascon est le *Lomanhòl* (lomagnol). L'enquête linguistique impériale laisse apparaître une variabilité de la langue entre les différents points de renseignements, sans gêner toutefois l'intercompréhension entre locuteurs.

À l'Est et au Nord de la Garonne, nous pouvons observer des sous-dialectes de l'occitan languedocien. Celui-ci se répartit sur le territoire de la façon suivante : sur les marges de l'extrême nord-ouest, du canton de Valence-d'Agen à celui de Montaigu-de-Quercy, on parle un languedocien mâtiné de gascon, proche de l'agenais de Jasmin. De Lauzerte à Caylus et jusqu'à Montauban, ici s'entend le quercinol dans son domaine sud. De l'autre côté, sur les marges orientales du département, le rouergat dépasse dans le canton de Saint-Antonin, le parler du Tarn n'est pas bien loin au sud sud-est, quant au languedocien du toulousain, il se situe dans l'espace entre Tarn et Garonne.

Devant cette description succincte, il faut rappeler et affirmer l'unité de toutes ces micro-variétés de l'occitan. Cette unité réside dans l'intercompréhension possible sans grand effort entre les divers locuteurs du nouveau département, ce que décrivait le préfet du Gers dans notre introduction. Je ne reviendrai pas ici sur les logiques linguistiques tenant à la syntaxe comme à la morphologie de la langue occitane, je renvoie le lecteur à la bibliographie.

Preuve en est la pénétration en domaine languedocien de gasconismes et en domaine gascon d'éléments languedociens. Prenons l'exemple⁷ d'une famille qui habite, depuis le XVII^e siècle, dans les communes des Barthes et de Lizac sur les berges du Tarn, où se situait une île en plein milieu du cours du Tarn. Voici son surnom, *l'escais coma se ditz* : c'est *los d'entà l'isla*, « ceux de vers l'île ». La préposition *entà* (vers, en direction de ou bien afin de) est

⁷ Un exemple qui nous est proche, puisque c'est le surnom de ma famille maternelle.

plus largement utilisée en Gascogne qu'en Languedoc, mais ici on observe dans la mémoire collective d'une famille et dans son identification apparaître ce mot d'occitan-gascon en domaine languedocien. Preuve que l'intercompréhension des dialectes agit sur des modes d'interpénétration plus que de cloisonnement.

La langue qui apparaît dans les textes transcrits en 1810 par les enquêteurs au service du ministère de l'Intérieur présente trois principaux caractères de variabilité notables. La variabilité de la langue s'explique par une oralité très poussée qui renforce les localismes dont les plus visibles sont tout d'abord les terminaisons et les formes des conjugaisons des verbes. Ainsi, les formes verbales du verbe *aver*, conjugué à la troisième personne du singulier de l'imparfait, d'Auwillar, de Saint-Nicolas-de-la-Grave et de Verdun-sur-Garonne en *aviá* transcrit en *habio*, ou *abio* languedociennes contrastent avec la forme purement gasconne *aveva*, transcrite par *aouèouo*, du même verbe, répertoriée à Beaumont-de-Lomagne. Cet élément constitue le marqueur d'une zone de contact et d'interpénétration entre gascon et languedocien sur les deux rives de la Garonne plutôt qu'une frontière nette entre dialectes. À ce premier trait, il faut ajouter les variations du lexique. Selon les points de l'enquête, les mots du champ lexical de la famille par exemple varient d'un lieu à l'autre. Les *paire*, *fraire*, *filh* /*hilh*, *gojat*, sont transcrits en *païré*, *fraïré*, *fil* ou *filh*, *hil*, *gouyat* ou *goujat*, etc, la liste est longue, ou bien ils sont francisés en *pèro* ou *frero*, pour les deux premiers. Enfin, chez les enquêteurs et transpositeurs, la transcription de l'occitan soulève de nombreuses interrogations et des problèmes qui sont résolus de façon très diverses, généralement au cas par cas selon les connaissances de l'auteur du rapport. La graphie utilisée est celle du français adaptée à la phonétique occitane. Cet épineux problème de savoir comment écrire un son d'une langue avec les graphèmes d'une autre, démontre le degré de difficulté qu'ont rencontré les enquêteurs. Certains ont même essayé de proposer des solutions graphiques adaptées à la réalité sonore qu'ils ont entendue ou du moins transcrite.

Cependant, si ces trois éléments de variations de la langue de l'enquête plaident en faveur d'une différence d'un lieu à un autre, l'affirmer n'est pas aussi catégorique car la compréhension de la langue n'est pas gênée par ces différences dont le préfet du Gers ne semble pas faire cas. Les variations de l'occitan ne sont dues qu'à un renforcement des usages langagiers renforcés justement par l'usage de tel ou tel mot. Seule la normalisation d'une langue en établissant une norme graphique adaptée parvient à gommer ces divergences issues des choix par convention des seuls usages oraux. Voilà

La langue occitane lors de la création du Tarn-et-Garonne

pour le paysage linguistique de notre département : à la fois divers dans ses expressions à l'échelon local et unifié à l'échelle occitane. Qu'en est-il pour l'estimation du nombre d'occitanophones ?

C - Une langue de communication majoritaire, mais une langue minorisée dans les textes et chez les élites

Quantifier ou tenter d'esquisser un nombre de locuteurs ou une proportion de locuteurs du français ou de l'occitan avant la fin du XX^e siècle est un défi scientifique ou une gageure qui relève de la méthode *a vista de nas*, se fondant sur des estimations qui mériteraient des recherches à partir des méthodes et des résultats de démographie historique, afin de préciser les enquêtes faites depuis la Révolution jusqu'au ministère de Victor Duruy en 1867.

Alors que faire devant ce vide de la connaissance ? Tenter une estimation ne peut s'effectuer qu'à partir de bribes à ce stade d'amorce de la recherche. Il faut devant le net recul de l'usage de la langue occitane, et face à la progression de l'usage du français, insister sur ce terme d'usage et non de compétence des locuteurs ; et être prudent en avançant toute quantification chiffrée. Certes, une majorité de la population parle occitan couramment, mais une partie de plus en plus nombreuse développe des capacités de compréhension et de communication grâce au français, qui sont renforcées par la politique d'alphabétisation en français qui, indirectement, profite à l'écrit occitan, mais en perturbant sa graphie classique. Les élites et les gens lettrés en général mettent leurs compétences de scribes au service de langue occitane et de l'écrit occitan de plus en plus imprimé et de moins en moins manuscrit. Nous y reviendrons plus avant.

Ce point précis soulève notamment des interrogations sur les attitudes des personnes ou des institutions face à cet héritage culturel et linguistique occitan. Les recherches de prosopographie ne dégageant pas ou peu d'exemples hors de la littérature sur la position adoptée par les Occitans dans la situation diglossique franco-occitane qu'ils connaissent. Se pose alors une question : celle de l'attitude du pouvoir national et local face à cette réalité sociolinguistique ?

II - La politique linguistique impériale en Tarn-et-Garonne

A - Les sources sur la longue durée

Revenons sur la longue durée au regard des sources manuscrites rédigées en occitan dans le territoire correspondant au département. Depuis

L'arrivée du pouvoir royal dans le domaine occitan, les langues française et occitane sont en concurrence dans divers domaines et selon des usages différents. Toutes les recherches sur la période recouvrant les XV^e et XVI^e siècles, montrent à travers l'étude de la langue des registres des notaires, un changement décisif de la langue, selon deux cas. Le premier est le passage du latin à l'occitan ou au français et le second est le passage de l'occitan au français. Villers-Cotterêts ne constitue qu'une confirmation d'un état de fait. S'en suit ensuite une période de très net effacement de l'écrit occitan manuscrit ou non imprimé aux XVII^e et XVIII^e siècles. Avec la Révolution, le bouillonnement des idées des Lumières permet un sursaut de l'écrit en occitan⁸. La création du département s'inscrit dans ce mouvement des rapports entre les langues, avec un intérêt plus poussé sur le plan scientifique.

B - Le passif révolutionnaire

La période révolutionnaire ne présente que peu d'éléments concernant l'histoire de la langue d'oc, son utilisation politique ou son apparition. C'est un moment fort qui voit l'émergence d'un texte occitan révolutionnaire, mais qui reste un épiphénomène lié à l'effervescence révolutionnaire. L'historiographie sur le sujet est riche et étoffée de nombreux chercheurs, principalement sociolinguistes et peu d'historiens. Alain Alcouffe et Ulrike Brummert dans un article de la revue *Lengas* de 1985 ont présenté les politiques révolutionnaires sous leurs deux aspects propagandiste et éradicateur.

En ce qui concerne la politique linguistique menée dans le département depuis la Révolution, et on pense bien évidemment à l'enquête de l'abbé Grégoire, la réponse est à chercher dans les deux articles de Jean-Paul Damaggio⁹ qui présente la question linguistique à Montauban entre 1790 et

⁸ F. Peter KIRSCH, Georg KREMNTZ, Birgit SCHLIEBEN-LANGE, *Petite histoire sociale de la langue occitane (usages, images, littérature, grammaires et dictionnaires)*, traduit de l'allemand par Catherine CHABRANT, Canet, Trabucaire, 2002, 191 p. (col.leció CAP AL SUD).

⁹ Jean-Paul DAMAGGIO, « La question linguistique à Montauban 1790-1793 », H. BOYER, Ph. GARDY, *La question linguistique au Sud au moment de la Révolution française*, Actes du colloque de Montpellier (8-10 nov. 1984), *Lengas, revue de sociolinguistique de l'université Paul Valéry*, n° 17 et 18 (deux tomes), Montpellier, 460 p., tome 17, p. 145-157. Jean-Paul DAMAGGIO, « Du citoyen au provincial à partir d'une lettre en occitan : lettre de Delaux au député Poncet-Delpech », *La Révolution vécue par la province : mentalités en expressions populaires en*

La langue occitane lors de la création du Tarn-et-Garonne

1793. La présence de la langue est quasi anecdotique et ne constitue pas un thème de réflexion majeur. L'événement le plus intéressant pour se faire une idée de la situation de l'occitan en Tarn-et-Garonne au début du XIX^e siècle est donc l'enquête menée dans le Grand Empire dans les années 1806-1812.

*C - L'enquête Coquebert de Monbret*¹⁰

L'examen des archives du directeur de la statistique du ministère de l'Intérieur est très riche et l'administration impériale nous offre une surprenante vision des langues autres que le français du Grand Empire. Charles-Étienne Coquebert de Monbret (1755-1831), diplomate, mathématicien et géographe, dès son arrivée au ministère de l'Intérieur en 1806 dans le cadre du service statistique, entreprend une vaste enquête linguistique sur les limites de la langue française, son emploi, la description des « idiomes » parlés dans les départements de l'Empire. En tant que directeur de la statistique, il s'adresse aux préfets et s'appuie sur leurs réseaux afin de recueillir les renseignements espérés. L'enquête repose sur la traduction d'un texte jugé comme étant un « morceau de prose renfermant beaucoup d'expressions familières¹¹ » : la parabole de l'enfant prodigue dans l'évangile de saint Luc. L'instruction est claire : traduire dans les différents idiomes du département cette parabole et les décrire en répondant à une série de cinq questions.

Quelles formes cette enquête prend-elle dans le tout jeune Tarn-et-Garonne ? Quelles sont les personnes relais de l'enquêteur ministériel ? Quel a été le questionnaire qui a servi à l'enquête tarn-et-garonnaise ? Quels textes ont été produits lors de l'enquête de 1810 ? Quels types d'informations ont collectés les enquêteurs du Tarn-et-Garonne ?¹²

C'est à un mini sondage en guise d'enquête que les préfets reçoivent et renvoient vers leurs sous-préfets, qu'ils envoient eux-mêmes vers les enquêteurs proprement dits. Ce questionnaire concerne dix personnes depuis le préfet jusqu'au maire chargé de rédiger la réponse de l'enquête.

Occitanie, actes du colloque de Puylaurens, 1989, Béziers, publié par le CIDO, 1990, p. 143-152.

¹⁰ Sources consultées à la Bibliothèque nationale de France, section manuscrits occidentaux : BN Ms NAF 5910-5914, notes et documents sur les patois de la France, recueillis par les préfets des différents départements de l'Empire vers 1811-1812 (5912, Microfilm 8533 : Oise-Vienne, 359 feuillets),

¹¹ Brouillon de lettre de Coquebert de Monbret au sous-préfet de Malmédy, janvier 1807, AN, F/17/1209, fol. 8.

¹² René MERLE, « 1807, la fabrication de la différence ? », *Lengas, revue de sociolinguistique de l'université Paul Valéry*, Montpellier, t. 20, 1986, p. 71-85.

Stéphane Bourdoncle

Préfet, sous-préfet et maires, des traducteurs comme des prêtres ou des membres de sociétés savantes constituent le personnel capable et chargé de mener cette enquête. Citons dans le Tarn-et-Garonne le premier préfet Louis Honoré Félix Lepelletier d'Aunay¹³ (10 avril 1782-16 janvier 1855) qui a 26 ans en 1808, (26 novembre 1808-11 mars 1813) et se marie en février. L'enquête apparaît en Tarn-et-Garonne deux ans après son entrée en fonction, dans le registre de correspondance de la préfecture en mars 1810.

Dans les manuscrits de retour et de réponse des enquêteurs, aux manuscrits occidentaux de la B.N.F., les lettres mentionnent en en-tête le premier envoi de la part des sous-préfets de Castelsarrasin Jean Pierre Louis Chalon (1804-1818) et de Moissac Étienne Verninac (1809-1815), qui, à leur tour, sont chargés de trouver les enquêteurs de terrain.

Cette enquête est très simple dans sa composition, en tout cas beaucoup plus dépouillée que les 43 questions de l'enquête de l'abbé Grégoire. Elle se compose de cinq questions et d'une instruction :

1° L'idiome gascon est-il le même dans votre canton, ou y remarque-t-on quelque différence en allant d'un canton dans un autre ?

À Auvoillan, une autre question la précède : « Dans votre canton parle-t-on l'idiome gascon ? », il est à noter que seuls les lieux d'enquête de Gascogne dans le département comprennent le questionnaire publié dans ces pages. L'enquête insiste ici sur un élément de dialectologie, sur une variabilité possible de la langue d'un canton à un autre, d'une communauté à une autre.

2° Le gascon n'offre-t-il pas plusieurs caractères distinctifs tels que le changement de f- en h- et des v- en b- au commencement des mots, la multitude des diphtongues et des élisions et terminaisons des substantifs masculins en -et, -at, -ot et des féminins en -o ?

Évidemment la graphie employée est une graphie d'emprunt, francisée, et qui n'est pas celle utilisée actuellement, et qui l'était déjà au Moyen âge jusqu'au XVI^e siècle. Une question de morphologie de langue en comparaison ou par différence avec le français.

3° La Garonne peut-elle être considérée comme la limite de ce langage ?

Cette question renvoie au contexte géographique du Tarn-et-Garonne, à savoir une zone de confluence entre Garonne, Tarn et Aveyron et une zone de fond de bassin sédimentaire, ce qui suscite chez Coquebert de Monbret

¹³ Mathieu MÉRAS, « Le premier préfet de Tarn-et-Garonne : le baron Lepelletier d'Aunay », *Recueil de l'Académie de Montauban*, 1961-1962, tome LXII, Montauban, Forestié, 1966, 137 p., p. 33-49.
ADTG, 2 M 1, personnel préfectoral, dossiers personnels de nomination.

La langue occitane lors de la création du Tarn-et-Garonne

un intérêt particulier pour la Garonne en considérant que le fleuve peut jouer un rôle spécial dans la différenciation et la variabilité de la langue occitane entre deux de ses dialectes.

4° L'accent des habitants des deux rives de ce fleuve présente-t-il des différences notables ?

On rejoint la première question par rapport à cet axe que le questionnaire considère comme un élément de différenciation de l'espace linguistique plutôt qu'un trait d'union entre les diverses façons de parler occitan sur chacune des rives du fleuve.

5° Quel rapport peut-il y avoir entre l'idiome gascon et le dialecte espagnol ?

Cette dernière interrogation soulève deux remarques. Tout d'abord, il est étrange de voir associer le mot dialecte à l'adjectif espagnol, mais les réponses des enquêtes associent cette expression au catalan. Pour d'autres, l'élément castillan peut être pris en compte, mais c'est plus occasionnel. Toujours est-il que cette question ultime est intéressante car elle élargit le champ d'investigation non plus centré sur le canton mais sur une notion contemporaine commune aux disciplines de sociolinguistique ou de dialectologie, celle de famille latine des langues romanes. Tout ceci nous renseigne sur les notions de linguistique et le niveau de réflexion sur la langue de leur circonscription que les préfets peuvent avoir.

Enfin, constituant le cœur de cette enquête, la consigne qui clôt le questionnaire de l'enquête alimente la réflexion sur les intentions de l'administration impériale et sur les objectifs qu'elle cherche à atteindre à travers la traduction qu'elle demande. Voici la consigne demandée :

6° Donner une traduction en patois usité dans le canton de la parabole de l'enfant prodigue, telle qu'elle se trouve dans l'Évangile de saint Luc chapitre 15.

Pourquoi le choix d'un tel texte ? Les arguments avancés par Coquebert de Monbret sont simples et trahissent les intentions et la démarche pragmatique de son rapporteur ministériel. En effet, par le choix du vocabulaire de la famille, de l'alimentation, de l'agriculture, du rural, de la domesticité, le choix de ce texte permet de comprendre que le public visé par l'enquête est celui qui correspond au milieu social le plus proche du texte.

Quand et où a été menée l'enquête dans le département ? Qui rapporte les réponses et la traduction au préfet ? L'enquête en Tarn-et-Garonne a été menée sur deux périodes à trois ans d'intervalle du fait de la création du département. La première époque de questionnement correspond au début

Stéphane Bourdoncle

de l'enquête nationale en 1807. La seconde phase correspond aux mois de mars et d'avril 1810 une fois réalisée l'installation de la toute nouvelle administration préfectorale depuis novembre 1808, l'année 1809 faisant office d'année de mise en place des services et de rodage de la préfecture. Avec l'étude de terrain, on observe une dissymétrie entre le domaine gascon et le domaine languedocien du département : sur huit points d'enquête, cinq se situent en Gascogne et trois en Languedoc.

Côté gascon sont présents dans l'enquête Auvillar, Saint-Nicolas-de-la-Grave, Beaumont-de-Lomagne, Verdun-sur-Garonne et Lavit. Côté languedocien, ne sont représentés que Valence-d'Agen, Montauban et Caussade. Mais il faut bien remarquer que la différence entre gascon et languedocien réside essentiellement dans la façon dont l'enquête est menée. Valence-d'Agen occupe une place à part chronologiquement et donc administrativement : l'enquête qui a lieu en 1807, est menée par la préfecture du Lot-et-Garonne. Le rapport d'enquête est très fourni et est le fait d'un des membres de la Société agricole des sciences et des arts du Lot-et-Garonne, Jean-Jacques Lacoste, qui produit des documents de qualité du point de vue ethnographique et socioculturel et linguistique évidemment¹⁴. En effet, c'est l'arrondissement de Castelsarrasin qui détient le plus grand nombre de représentants et l'enquête la plus détaillée et la plus fournie. Cette différence met en valeur l'organisation de l'administration préfectorale de l'arrondissement de Castelsarrasin qui sait mobiliser les rouages de la hiérarchie de la machine publique du ministère de l'Intérieur, depuis le directeur de la statistique jusqu'au maire en passant par les bureaux préfectoraux.

Quels renseignements tirer de ces quelques documents rédigés par le tout nouveau personnel préfectoral et par ses relais locaux ? Nommer la langue : patois ou autres termes ? La diglossie à l'œuvre dans le dénigrement du statut de langue. Comment les rapporteurs de l'enquête nomment-ils la langue à étudier ? Une logique semble se dégager sur le

¹⁴ Ces deux enquêtes du Gers et du Lot-et-Garonne sont remarquables par leur taille et leur volume de recueil d'informations. Elles contiennent et présentent dans le Gers un lexique gascon-français très détaillé entre autres traductions, et dans le Lot-et-Garonne figurent un essai sur les proverbes, un autre essai sur les divers dialectes du département de Lot-et-Garonne, des pièces littéraires, une description de la langue et des traditions et coutumes populaires, et pour finir quatre chansons dont une de noce. En *addendum* de ce dossier étoffé, un tableau comparatif en référence au latin donne les traductions de la parabole de l'enfant prodigue. Cote Ms NAF (Nouvelles Acquisitions Françaises) 5911, manuscrits occidentaux site Richelieu Bibliothèque nationale.

La langue occitane lors de la création du Tarn-et-Garonne

calque des dialectes. Deux termes sont utilisés : celui de patois et de gascon précédé du mot idiome. La division lexicale suit l'isoglosse des deux principaux dialectes, c'est-à-dire la ligne de partage entre deux formations phonologiques d'une langue. Chez les enquêteurs, le mot patois désigne le languedocien et l'expression « idiome gascon » le gascon. Nommer la langue d'oc constitue un problème épineux à toutes les époques, sauf depuis la fin du XX^e siècle où le terme d'occitan est largement reconnu. Donner un nom à cet objet linguistique pose problème pour les préfets du Sud de la France car transparait dans l'enquête l'embarras d'une telle formulation au travers de la diversité de termes employés au fil des pages manuscrites. Laissons de côté l'exceptionnelle et rare définition du préfet du Gers, dans le contexte du début du XIX^e siècle. L'idéologie de l'unilinguisme balaye l'existence de l'occitan en tant que langue à part entière par l'adage suivant : le français ne supporte ni concurrence, ni déviance¹⁵. Utiliser le terme patois et multiplier les occurrences de dénomination de l'occitan obéit à des points de vue idéologiques dont la minoration consciente de la langue occitane est l'objet de la part du pouvoir central français. L'enquête ne déroge pas à cette règle caractéristique de la diglossie. Une tendance à une surdifférenciation des variétés de la langue y est observée. Par les variations que l'occitan pourrait avoir, cette atomisation descriptive est le fait de la vision et de la conscience limitées du locuteur et ici du descripteur¹⁶. La langue ne constituant qu'une série d'isolats plus ou moins communs placés les uns à côté des autres. Vision et conscience de la langue sont limitées dans un espace plus étroit que celui où la langue existe et apparaît dans l'enquête. Poussé semble-t-il à l'extrême, l'éclatement de la langue dans l'enquête se justifie par un souci de collectage fidèle, au plus près de la réalité, digne de l'héritage de l'encyclopédisme des Lumières.

Comme le mentionne le texte de la question de l'enquête sur la Garonne, le fleuve est présenté en tant que ligne de démarcation, ce que les linguistes

¹⁵ Henri BOYER, « Ni concurrence, ni déviance : l'unilinguisme français dans ses œuvres », *Lengas, revue de sociolinguistique de l'université Paul Valéry*, n° 48, Montpellier, 1998, p. 89-101. Dans cet article l'unilinguisme est présenté comme le résultat d'un processus qui a tendu à imposer, le plus souvent par une violence symbolique efficace selon Pierre Bourdieu (1976, « les modes de domination », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 2-3) dont l'unicité s'organise sur deux plans : le plan interlinguistique et le plan intralinguistique.

¹⁶ F. Peter KIRSCH, Georg KREMNITZ, Birgit SCHLIEBEN-LANGE, *Petite histoire sociale de la langue occitane (usages, images, littérature, grammaires et dictionnaires)*, traduit de l'allemand par Catherine CHABRANT, Canet, Trabucaire, 2002, 191 p. (col.leció CAP AL SUD), p. 109-117.

nomment un isoglosse. Cette question de l'enquête nous prouve que les services statistiques à la suite de Coquebert de Montbret ont des compétences en matière de philologie et de linguistique. Cette ligne de « démarcation » selon le terme du questionnaire, se retrouve sous la plume de Coquebert de Montbret dans son rapport adressé au ministre de l'Intérieur, au sujet de la séparation entre « ces deux grandes sections de la France », dont il établit les jalons entre langue d'oc et français, d'un département à l'autre, de la Gironde à l'Isère. Il est évident que la réflexion prend en compte la dimension dialectologique d'une seule et même langue. Malgré la minoration de l'occitan en patois à un échelon local, Coquebert de Montbret parle de langues et de dialectes dans son rapport au ministre de l'Intérieur ; mais pas de méprise sur sa vision de la situation diglossique entre le français et les langues de France : dans son ouvrage *Mélanges sur les langues, dialectes et patois*¹⁷ synthétisant ses travaux et recherches, il donne une vision du futur de ces langues promises à une disparition de leur belle mort en laissant le temps faire son œuvre. Y a-t-il une stratégie linguisticide derrière l'enquête ? La réponse apparaît dans l'ouvrage de Coquebert de Montbret : laisser œuvrer le temps, d'où l'importance de la longue durée, d'une étude diachronique pour un objet aussi subtil à appréhender tel qu'une langue.

Les notions de linguistiques de Coquebert de Montbret et des enquêteurs sont inégales et biaisées par des notions et des concepts propre au XIX^e siècle, qui puisent leur origine dans les comportements sociolinguistiques que les locuteurs de l'occitan ont intériorisés au point de renier et de dénigrer leur propre langue et lui préférer une langue de pouvoir : le français. Les études des XIV^e et XV^e siècles le démontrent bien. Nombreux sont les territoires et les domaines où les comportements et les choix sociolinguistiques des Occitans sont à explorer et à mettre à jour en étudiant les traces manuscrites de leur langue.

Le complément d'informations que fournit le questionnaire est constitué de textes annexes : commentaires de la parabole de l'enfant prodigue, mais surtout de réponses aux cinq premières questions, dont les tailles sont plus ou moins longues. De plusieurs pages pour Beaumont, à un seul mot pour Auvillar, l'ampleur des réponses est très hétérogène et il faut bien souligner que leur taille dépend avant tout des connaissances et de la culture générale que mobilisent les rapporteurs. Il est fort regrettable de constater l'état

¹⁷ Charles Étienne COQUEBERT DE MONTBRET, « Essai d'un travail sur la géographie de la langue française », *Mélanges sur les langues, dialectes et patois...*, Paris, Bureau de l'Almanach du Commerce, 1831.

La langue occitane lors de la création du Tarn-et-Garonne

lacunaire de cette partie de l'enquête dans les manuscrits conservés à la Bibliothèque nationale Richelieu, pour les lieux de Montauban, versions 1, 2 et 3 ainsi que pour Caussade.

Tableau comparatif des réponses aux questions :

Questions : Lieux d'enquête :	1° Différence ou pas ?	2° F en H V en B M ¹⁸ -et / -ot F en -o	3° La Garonne	4° L'accent	5° Idiome gascon / Dialecte espagnol
Auvillar	oui ¹⁹ dialecte différent	non oui oui oui	oui	le même	nul
Beaumont	non : mots prononcés, sons propagés	oui entre les 2 ²⁰ -et / -at oui (-a)	oui gascon	-	Cf 1° historique oui (catalan) lexique
Verdun	oui : Ouest & Nord non : Sud & Est	?	non	très peu de différence	aucun
Lavit	change d'échelle non CT ²¹ ; oui CM	oui oui - -	non	oui	non catalan oui
Caussade	-	-	-	-	-
Montauban, chef-lieu	-	-	-	-	-
Montauban 2	-	-	-	-	-
Montauban 3	(parabole commentée) ²²	oui	-	-	-
Saint-Nicolas- de-la-Grave, chef-lieu	oui : CM, Garonne & gascon	oui oui oui oui	oui	plus vif RD, plus lent RG ²³	oui lexique

¹⁸ M signifie masculin et F féminin.

¹⁹ Voir le commentaire de la question 1 pour Auvillar, dans le texte.

²⁰ La réponse donne une explication d'un son situé entre les deux lettres, le -b- et le -v-.

²¹ CT signifie canton et CM commune.

²² Les commentaires de la parabole permettent de répondre à la question 2 pour Montauban 3, et St-Nicolas (gascon), mais le mémoire-réponse du Lot-et-Garonne pour Valence n'indique rien de local.

²³ RD signifie rive droite, et RG, rive gauche.

Stéphane Bourdoncle

Saint-Nicolas-de-la-Grave, Sud	-	-	-	-	-
Saint-Nicolas-de-la-Grave (gascon)	(parabole commentée)	oui	-	-	-
Valence d'Agen	(mémoire-réponse)	-	-	-	-

Dans le tableau de synthèse dressé à partir des réponses, l'objectif recherché est de signaler les différences entre les questionnaires et les commentaires qui répondent à la question 2 pour Montauban 3 et Saint-Nicolas (gascon). Ce tableau met aussi en évidence les traits singuliers se distinguant des réponses classiques de l'enquête. Notamment apparaissent les mentions de catalan à Lavit ou Beaumont, les précisions phonologiques à Beaumont, Verdun ou Saint-Nicolas, les historiques à Beaumont ou enfin les lexiques à Beaumont ou à Saint-Nicolas. Le nom de Beaumont-de-Lomagne revient ici souvent car c'est le rapport d'enquête le plus complet et le plus important du département si l'on excepte l'enquête du Lot-et-Garonne, où figure Valence-d'Agen.

Dans un souci de concision, nous ne dresserons que les principaux éléments significatifs. Sont mis en évidence les éléments de changement d'échelle pour illustrer les variations de la langue du canton à la commune à Lavit ; d'autres éléments sont présents tels le mot gascon à la question 3 qui explique dans le canton de Beaumont que la question concerne ce dialecte, ou bien la mention Cf. 1° qui renvoie à la présence d'éléments de réponse à la question 4, dans la question 1 à Beaumont.

Croiser les rapports de l'enquête avec les sources locales constitue un intérêt manifeste pour préciser la chronologie et l'absence de questionnaire pour la partie est du département. Le registre de correspondance de la préfecture de Montauban, extrait du bureau des contentieux et de la correspondance envoyée entre 1809 et 1815, fournit des informations complétant les documents de l'enquête. Dans le registre établi entre le 10 janvier 1809 et le 27 octobre 1810, figure au n° 273 de l'an 1810, en date du 10 mars 1810 le texte des questions et une instruction générale adressée :

La langue occitane lors de la création du Tarn-et-Garonne

« A Monsieur le directeur de la société des sciences, agriculture et belles lettres à Montauban, » (Bénédict Prévost, agronome distingué²⁴)

« Je vous prie de vouloir bien soumettre à la société que vous dirigés les questions suivantes elles ont pour but de demander les renseignements utiles sur les différentes langues usitées dans l'Empire. Les réponses devront autant que possible être courtes et précises. Si ce travail donnait lieu a quelques réflexions de la part des différentes personnes qui en seront chargées vous voudrés bien les faire transcrire separement pour les joindre au travail que je vous demande et qu'il m'est nécessaire de recevoir au plus tard au 15 avril prochain

Le zèle et les lumières des membres qui composent la société que vous dirigés me donnent l'assurance que le travail que vous transmettrés ne laissera rien à desirer

Veuillez agréer X^a (sic) »

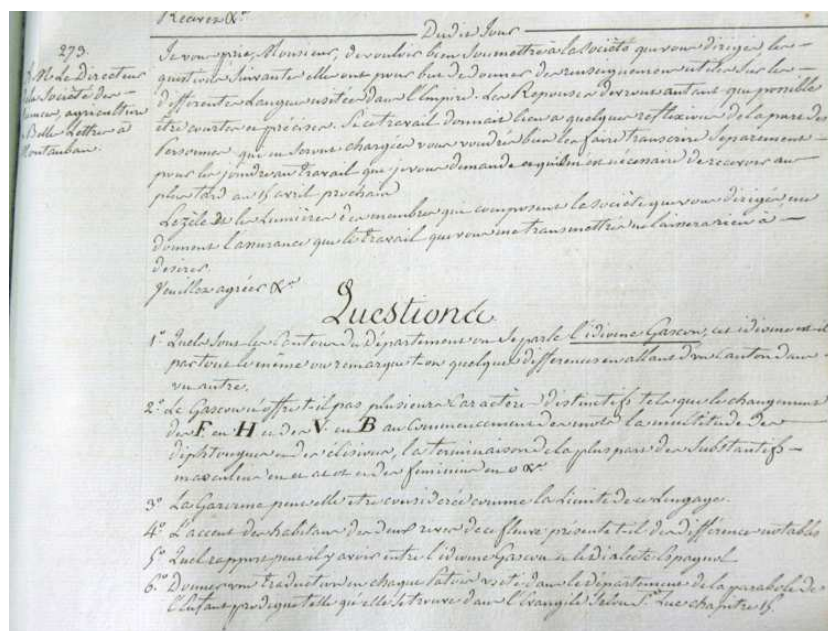


Photo : Stéphane Bourdoncle

Extrait du bureau des contentieux et de la correspondance envoyée entre 1809 et 1815, (1 M 835).

²⁴ Mathieu MÉRAS, « Le premier préfet de Tarn-et-Garonne : le baron Lepelletier d'Aunay », *Recueil de l'Académie de Montauban*, 1961-1962, tome LXII, Montauban, Forestié, 1966, 137 p., p. 33-49, p. 43.

Stéphane Bourdoncle

Les interrogations sur le(s) silence(s) de la correspondance demeurent entières et pèsent sur la chaîne administrative entre préfet et sous-préfet, et entre le préfet et les maires : les questions et les traces de la correspondance sont absentes dans deux arrondissements sur trois, Montauban et Moissac ! Cependant, l'exemple du couple Lepelletier d'Aunay et Bénédicte Prévost, le préfet et le directeur de la société des sciences, est significatif du fonctionnement préfectoral dans les contextes de la création du département et de l'enquête linguistique. Le principe est simple et consiste à se décharger sur des personnes, jugées compétentes pour renseigner l'enquête par les services préfectoraux. Le réseau de connaissances de la préfecture opère ici, afin de mobiliser les compétences adéquates pour fournir un rapport linguistique complet au service de la statistique du ministère.

Venons-en enfin au texte de la parabole traduite et transcrite à l'aide de la graphie française selon les différents choix graphiques et phonologiques de chaque rapporteur. La diversité transparaît dans le lexique, la morphologie des mots, les formations des conjugaisons ; mais on ne connaît ni la teneur du texte de référence, si elle fut la même d'un lieu à l'autre, ni les noms des traducteurs, ni dans quelles conditions fut menée l'enquête. De nombreuses zones d'ombres subsistent à ce premier stade de l'étude. Voici les premières lignes de chaque exemplaire de la parabole de l'enfant prodigue traduite dans le Tarn-et-Garonne :

Auvillar :

« Un ome aoueouo dus hils doun le mès jouen digouc »

Beaumont :

« An aquel tens Jesus digouc as farisiens et as douttous de la fe aquesto parabolo [un homé aoueouo dus hils doun lou mes jouen digouc a soun pay »

Verdun :

« Dins aquel tems, Jesus disséc Encaro as Pharisians et as Douttous De la lé : [un hommé abio dus enfans dount le pu jouén dissec a soun pero ; »

Lavit :

« 11^e éro un homé quabio deux Goujats ? 12^e Lou may jouén digouc à Sou payj, »

Caussade :

*« 11. el lour diguét encaro un ome (1) ab dous éfans
12. Doun lou pus xoubé (2) diguét à sou pairé : »*

La langue occitane lors de la création du Tarn-et-Garonne

Montauban 1 :

« *La parabolo dé l'éfan proudigué
Tirado dél xapitre quinzé dé l'ébangelì sèloun
St Luc, è mèzo èn patois dè mountalba.
un hommé abio dous fils. L'our pu
joubé diguèt à soun pèro : »*

Montauban 2 :

« *un home abio dous effans, doun lou pus joubé diguec a Soun païre ; »*

Montauban 3 :

« *Un ome abio dous fils. Lou pu joubé d'elis diguec al païre : »*

St-Nicolas, chef-lieu :

« *un homé abio dous fils(lou pus jouen d'élis disséc a soun païré : »*

St-Nicolas, Sud :

« *un home abio dus éhans (lou may jouen digouc a soun paï »*

St-Nicolas, gascon :

« *Un ome abouebo dus hilhs le mès jouen diguec »*

Valence-d'Agen :

« *Un homé abio dus gouyats. Lou May Jouené li diguet »*

Dans les commentaires de la parabole désignée sous l'intitulé Montauban 3, figure une note très intéressante sur le mot « pèro » : « (4) Pèro, père : Remarquez que le mot *pèro*, synonyme de *paire* ne s'emploie que par les gens aisés qui ont une certaine éducation, Si les pauvres gens s'en servent, c'est à propos de la classe qu'on appelle messieurs. Ceux-ci en parlant des gens de la dernière classe, se servent du mot *païre*. Ainsi un des premiers parlant à un paysan ou à un homme du peuple, et voulant lui dire Mon père a dit au vôtre, lui dirait : *Moun pero a ditch à bostre païre*, et vice versa. Il en est de même des mots *mero*, *frero*, *seur*, pour *maïre*, *fraïre*, *sorre* mère, frère, sœur. » Le contenu de cette note est suffisamment éloquent pour illustrer le conflit diglossique reproduisant à l'échelle linguistique les inégalités sociales de la société du jeune Tarn-et-Garonne de 1810. La réflexion sociolinguistique apporte au travail et à l'étude historique un éclairage nouveau sur les rapports sociaux au sein d'une population bilingue. La présence et la cohabitation des deux langues sur un même territoire et dans une même population depuis le XVI^e siècle se fondent sur l'usage différencié des langues française et occitane, et opèrent selon l'appartenance sociale.

III - « Napoleon a Montalban » : la langue et le souverain

A - Littérature occitane et pouvoir

L'épisode de la venue de Napoléon à Montauban est raconté dans la poésie de Jean-Baptiste Constans-Manas intitulée *Napoléoun a Mountalba*²⁵, datant de 1808²⁶. L'auteur est né à Montauban en 1775 dans une vieille famille protestante montalbanaise, venue au XVI^e siècle de Cahors où elle a occupé des fonctions judiciaires. Avocat à Montauban, il se consacre à la littérature, dont ce poème est un échantillon. Il mourut à Montauban le 28 mai 1848 âgé de soixante-treize ans.

La venue de Napoléon dans les départements du Sud-ouest correspond grâce à ce texte à une mise en scène de la langue autochtone minorée²⁷. Pratique ludique et baroque ou bien exercice de style participant du divertissement, ou encore recours symbolique ornemental ? clin d'œil folklorique ? L'œuvre de Constans-Manas fournit un argumentatif d'appoint à l'événement. À partir de l'ancrage identitaire, transparait le but non avoué du texte : participer de la propagande napoléonienne par le biais du style panégyrique au service du destin imminent de Montauban et du futur département. La littérature ici est au service de la propagande locale et impériale. Le recours à la langue occitane tend à enraciner le discours dans ce que la langue populaire peut avoir de plus intime et personnel. On y retrouve une réponse au paternalisme napoléonien.

B - La visite de Napoléon à Montauban en occitan

Ce poème²⁸ relate les événements des 28 et 29 juillet 1808 lors de la visite de l'empereur à Montauban. L'auteur se réjouit de « *La tant fructuouso*

²⁵ Bibl. For. 692, Baptiste CONSTANS-MANAS, *Napoléoun a Mountalba*, manuscrit de 18 feuillets, 1808. E. FORESTIE, « La création du département de Tarn-et-Garonne en 1808 et les poésies de circonstances » *B.S.A.T.G.*, t. XXXVI, p. 1-21 et 22-34, Montauban, 1908, texte mentionné p. 17-34.

²⁶ Stéphane BOURDONCLE, *La légende napoléonienne en Tarn-et-Garonne (1808-1848)*, Toulouse, mémoire de maîtrise d'histoire dirigée par Jean Rives, UTM II, 1996, 212 p., p. 13-16.

²⁷ Henri BOYER, « Usages propagandistes de l'occitan écrit en contexte urbain (XIX^e-XX^e siècles) », *Lengas, revue de sociolinguistique de l'université Paul Valéry*, Montpellier, n°25, p. 163-180, p. 173.

²⁸ E. FORESTIE, *op. cit.*, p. 17-34. L'auteur qui publie cet article dans le bulletin de la société, affirme avoir maintenu « la texture primitive du texte, se plaçant dans le seul intérêt historique » ; il a eu accès à deux versions manuscrites du poème, une première forme se rapprochant de l'original, et une deuxième copie corrigée et diminuée, préférant la première version en profitant de la seconde pour corriger les vers jugés défectueux. Constans-Manas affirme dans les annotations de son poème

La langue occitane lors de la création du Tarn-et-Garonne

*arribado De l'Anperur dins Mountalba*²⁹ ». Très vite le sujet de la création du département est abordé : « *Sio de cor, Sio de poulitico, Per ne complaire â la suplico*³⁰ *Que Mountalba dempey lountems Y abio facho sans coumplimen*³¹ ». Et pour appuyer son argumentation, il invite le lecteur à s'attrister sur le sort de Montauban tout en accusant de cet état de chose Cahors, jalouse du détachement de Montauban du Lot, et à se réjouir de la venue de Napoléon : « *Napoléoun s'es arrestat Dins sa triste sous-préfecturo Que, per moyos ! fasio pietat Sans aquelo bouno abenturo, Librado a cinq ou siès pelats, Toutis paoures coumo de rats... Amay per Cahors mal lecats*³². » Ce passage dépeint bien les sentiments de rivalité entre les deux cités. Napoléon est représenté comme le sauveur de Montauban et par là même, comme l'ennemi de Cahors, qui a employé tous les moyens pour faire échouer ses voisins du Bas-Quercy³³. L'appel des Montalbanais avait été fait au premier consul, puis renouvelé à l'empereur, qui devient le héros de toute une population, de tout un peuple en les faisant accéder à une puissance qui descend et émane de leur sauveur. Cette puissance est d'essence divine en ce sens qu'elle découle du créateur. L'analogie entre le Créateur et le créateur du département peut être extraite du poème : « *La porto toujoun azurado D'ount sort Phébus per fa soun cours Et d'un cop d'el douna la bido A touto la terro agrupido*³⁴ ». Sans pousser la comparaison jusqu'à Dieu, Constans-Manas fait rendre à Napoléon l'hommage de l'antique Neptune : « *L'aounou que y dibio lou Diou de la Ribiero*³⁵ ». Le témoignage de reconnaissance et la manifestation de la joie

que tout est authentique dans son récit auquel il n'a fait que donner une forme littéraire. La date de 1808 conserve la primeur dans la présente analyse, au regard de la précision événementielle qu'elle apporte dans le texte, qui concorde avec le document A.D.T.G., archives communales de Montauban, livre jaune, 1D2, folii 152-160, daté du 30 juillet 1808.

²⁹ E. FORESTIE, *op. cit.*, p. 22 : La très fructueuse arrivée // De l'empereur dans Montauban.

³⁰ E. FORESTIE, *op. cit.*, p. 23 : ici l'auteur fait allusion à la demande et aux démarches de Vialètes de Mortarieu.

³¹ E. FORESTIE, *op. cit.*, p. 23 : Soit de coeur, soit de politique, Pour ne complaire à la supplicie, Que Montauban depuis longtemps y avait fait sans compliment.

³² E. FORESTIE, *op. cit.*, p. 23 : « Napoléon s'est arrêté Dans sa triste sous-préfecture Qui, par Moïse ! fait pitié Sans cette bonne aventure, Livrée à cinq ou six pelés, Tous pauvres comme des rats... Et même pour Cahors mal léchée ».

³³ E. FORESTIE, *op. cit.*, p. 7-8 : des cadeaux furent offerts aux dignitaires de l'Empire, à l'empereur lui-même, et aux maréchaux Bessières et Murat enfants du Lot.

³⁴ E. FORESTIE, *op. cit.*, p. 24 : « La porte toujours azurée D'où sort Phoebus pour faire son cours Et d'un coup d'oeil donna la vie A toute la terre accroupie ».

³⁵ E. FORESTIE, *op. cit.*, p. 26 : « L'honneur que lui doit le Dieu de la Rivière ».

sacrifient l'exactitude du récit de l'événement sur l'autel de la poésie. Due peut-être à la liberté de ton que l'occitan permet par une certaine familiarité que porte la langue du quotidien du peuple, la liberté artistique unique du poème s'exprime ici dans un registre littéraire. L'époque du romantisme s'y prête.

Dans la suite du poème l'auteur décrit les anecdotes qui dépeignent l'attachement de la population de Montauban pour Napoléon. La popularité de l'empereur se manifeste lors de l'épisode de Duroc, maréchal du palais de Napoléon, et des bigarrés ou *Cardis* : « *Quand Duroc apares : « Que soun qu'es bigarrats ? » S'a dis en boun francès... Sul cop lou chef replico : « De la garde d'aounou sen lou cor de musico. » « L'Emperur alassat a besoun de repaous, Que sortoun ! » dis Duroc, et sans aoutres prepaous, Toutis mougnetts, sans bruts, gagnoun lour retirado*³⁶. » Ces bigarrés sont les musiciens de la garde d'honneur, surnommés *lous cardis*, les chardonnerets, par la population de Montauban, et tirent leur nom de l'uniforme bleu et jaune dont ils se vêtirent. Le respect qu'ils portent au sommeil de l'empereur, en se retirant chez eux, témoigne de leur attachement à la personne de Napoléon. Ils repartent sans avoir souhaité par leur musique, la bienvenue au couple impérial. Le lendemain lorsque Napoléon sort afin de visiter la ville, les gardes d'honneur l'assaillent de leur admiration en se précipitant sur lui, au lieu d'assurer leur service : « *...nostris souldats... soun à la debandado, Y ban toutis dessus, coumo per l'estouffa.* » pris par « *lou foc d'admiratiou*³⁷ » écrit Constans-Manas.

Un autre épisode distingue l'originalité de ce poème. La rencontre entre Napoléon et un royaliste, « *ennemic passiounnat de l'Emperur*³⁸ », écrit Constans-Manas. Cet individu qui s'est mis à l'écart des vivats et des cérémonies, empêcha l'empereur, qu'il n'avait pas reconnu, de traverser le Tarn à un endroit où les remous sont trop dangereux. Et le poète de rajouter : « *Et [Diou] l'hi proucura lou bounhur Que n'atendio pas pel sigur, De*

³⁶ E. FORESTIE, *op. cit.*, p. 24 : Quand Duroc apparut: « Qui sont ces bigarrés , » Dit-il en bon Français... Sur le coup le chef réplique : « De la garde d'honneur ils sont le corps de musique. » « L'empereur fatigué a besoin de repos, Qu'ils sortent ! » Dit Duroc, et sans autres propos, Tous mougnetts, sans bruits, regagnent leurs pénates ».

³⁷ E. FORESTIE, *op. cit.*, p. 25 : « nos soldats...sont à la débandade, Ils y vont tous dessus, comme pour l'étouffer... [pris par] le feu d'admiration ».

³⁸ E. FORESTIE, *op. cit.*, p. 26 : « ennemi passionné de l'empereur » ; E. Forestié émet le doute amusant que jamais un Montalbanais put avoir eu une pensée comme celle que lui attribue le poète.

La langue occitane lors de la création du Tarn-et-Garonne

*beire passa l'Emperur*³⁹ ». Bonheur paradoxal pour un adversaire de Napoléon ! Ceci montre l'exagération voulue par le poète afin de glorifier l'empereur. En écrivant qu'un ennemi de celui qu'il chante puisse ressentir une émotion favorable à Napoléon, ce dernier doit donc être digne d'admiration.

L'empereur continue sa visite sous les acclamations du peuple : « *Que crido: « Bibo l'Emperur ! Bibo sa fenno Josephino, Toutis dous fan nostre bounhur !*⁴⁰ ». Plus loin, rue Malcousinat, Napoléon est salué par une joyeuse bande de matelots « *Que sortio de chez la Janeto*⁴¹ » en criant : « *Bibo lou boun jus de la treilho ! Bibo l'Emperur, la bouteilho ! A la santat del blanc chabal E Bibo toutis, à bel tal !*⁴² ». Au passage du visiteur, les marins trouvèrent amusant de mêler à leurs cris la bouteille, le cheval, l'empereur et tout le monde. La boutade comprise par Napoléon le fit rire, ce qui montre le côté populaire de l'empereur. Le texte le décrit comprenant le peuple même dans ses plaisanteries. Un trait de personnalité dépeint par Constans-Manas et auquel la population peut être sensible. Et le chancre d'écrire : « *Oh ! re n'escapo à l'Emperur !*⁴³ ».

L'élément populaire rattache ainsi la joie qu'il éprouve de voir le souverain à Montauban. Dans son cadre de vie quotidien, l'auteur s'appuie sur l'auberge de la rue Malcousinat, lieu de rencontres, de discussions, voire de défoulement, en un mot de sociabilité. Ici, peuvent se greffer des sentiments vidés de tout sens politique, du moins en apparence et en même temps, les personnalités prises dans leur subjectivité et leur caractère social laissent libre cours à leur imaginaire, à leur vision personnelle, au sentiment lié à un événement considéré comme exceptionnel.

Une scène touchante eut lieu plus tard au palais ; une vieille femme s'y présenta et demanda à voir l'empereur. Marguerite Labruyère, paysanne dans la paroisse du Fau. Son fils Jean, sergent durant la première campagne d'Italie, sauva son capitaine en s'exposant à la mort, prit à lui seul une pièce de canon, etc. Sa bravoure lui avait valu un fusil d'honneur, mais il mourut à l'hôpital de Florence des blessures d'un duel. Ce jeune homme étant l'unique soutien de la malheureuse veuve, Napoléon l'accueille avec bonté,

³⁹ E. FORESTIE, *op. cit.*, p. 26 : « Et [Dieu] lui procura le bonheur Qu'il n'attendait pas pour sûr, De voir passer l'empereur ».

⁴⁰ E. FORESTIE, *op. cit.*, p. 27 : « [le peuple] qui crie: Vive l'empereur ! Vive sa femme Joséphine, Tous deux font notre bonheur ! ».

⁴¹ E. FORESTIE, *op. cit.*, p. 28 : « Qui sortent de chez la Jeannette », aubergiste chez qui se réunissent les marins de la batellerie du Tarn alors florissante.

⁴² E. FORESTIE, *op. cit.*, p. 28 : « Vive le bon jus de la treille ! Vive l'empereur, la bouteille ! A la santé du cheval blanc Et vive tout le monde, ! ».

⁴³ E. FORESTIE, *op. cit.*, p. 28 : « Oh ! rien n'échappe à l'empereur ! ».

elle dépose à ses pieds le fusil d'honneur et lui raconte ses malheurs : « *Nostre Jean ero ma ressourço. Helas moun Diou ! l'ey perdu per toujoun !*⁴⁴ ». L'empereur récompensa la mère par une pension de trois cents francs⁴⁵. Dans ce récit dont E. Forestié atteste l'authenticité, Constans-Manas fait couler une larme dans l'œil de Napoléon : « *Aques mots trumit l'el de Napoléoun*⁴⁶ ». L'auteur ajoute que : « *L'Emperur sap ploura sous brabes defensous. Qu'un rey moustrec jamay un cor pus pietadous !*⁴⁷ ». L'auteur donne un caractère humain et touchant à l'empereur, qui, malgré ses charges publiques ou militaires, sait s'arrêter sur le malheur des petites gens, et reconnaître le dévouement de ses soldats. L'image populaire que donne le poète de Napoléon, contraste avec les autres comparaisons prestigieuse et mythique du soleil, du maître de la terre⁴⁸.

Constans-Manas fait allusion enfin aux créations de la Faculté protestante et de l'évêché catholique : « *La secto de Calbin, ta loutems afachado, Y gagno uno Facultat. Lous catoulics lour Abescat. Desempuey quinze ans aveusat*⁴⁹ ». Ces mentions posent des questions sur la datation de la rédaction du texte. En effet la création du diocèse date du 21 novembre 1808, et celle de la création de la Faculté du 8 décembre 1809, près d'un an après la date . Quelle explication apporter ? Il faut regarder la présentation de ce passage dans le poème : il semble être rajouté au reste du poème qui serait alors moins récent que ce passage-ci ; ou bien, cela signifie que le poème serait plus récent et daterait de la fin 1809 ou du début de 1810 et non de 1808 comme il est daté.

⁴⁴ E. FORESTIE, *op. cit.*, p. 29 : « Notre Jean était ma ressource. Hélas mon Dieu ! je l'ai perdu pour toujours ! »

⁴⁵ E. FORESTIE, *op. cit.*, p. 29, Constans-Manas écrit : « Mais rentrant à la maison la Marguerite ne s'attendait pas d'y trouver l'écrit qui lui vaut Cent écus par an pour la vie ».

⁴⁶ E. FORESTIE, *op. cit.*, p. 29 : « Ces mots ont mouillé l'œil de Napoléon ».

⁴⁷ E. FORESTIE, *op. cit.*, p. 29 : « L'empereur sait pleurer ses braves défenseurs. Qu'un roi montra jamais un cœur plus charitable ! ».

⁴⁸ E. FORESTIE, *op. cit.*, p. 30, Constans-Manas écrit en parlant de ses rimes : « Que peut faire pour le soleil un morceau de ver de terre ? », et du séjour si précieux du maître de la terre, faisant allusion à la création du chef-lieu de département à Montauban.

⁴⁹ E. FORESTIE, *op. cit.*, p. 31 : « La secte de Calvin, si longtemps abaissée Y gagne une Faculté. Les catholiques leur évêché depuis quinze en veuvage », deux notes de l'auteur, l'une concernant la « création de la faculté de théologie protestante », et l'autre le « rétablissement du diocèse », apportent des précisions quant à la datation du poème.

La langue occitane lors de la création du Tarn-et-Garonne

La fin du poème prend une tournure emphatique et triste, puisque l'empereur est parti. L'auteur, tel un mendiant de gloire se croit bien récompensé : « *D'abe gagnat pitchou renoum En te canten : Napoleoun !⁵⁰* ».

Par rapport à l'enquête linguistique et dans le contexte de création du département, l'intérêt de ce poème se situe au niveau de la prise en compte de la réalité linguistique du département. Plus largement la situation de la langue minorée de l'Occitanie centrale est bien visible à une époque où le français connaît une étape supplémentaire de son expansion dans la population de l'empire français. La mise en parallèle des textes de l'enquête et de ce dernier littéraire offre un relief particulier et une vision assez nette de la situation diglossique franco-occitane de 1810 à travers l'exemple du Tarn-et-Garonne.

*

* *

La situation linguistique du Tarn-et-Garonne à l'aube de sa création en 1808-1810 fait curieusement écho aux débats parlementaires qui se déroulent en 2008 au sein du Parlement français : l'actualité met en lumière des problématiques autant sociales et culturelles que politiques et juridiques.

Le Tarn-et-Garonne offre une zone linguistique de contact entre dialectes de l'occitan gascon et languedocien, dont la Garonne constitue plus un trait d'union, un interface qu'une limite. La politique linguistique du pouvoir français impérial s'inscrit dans la continuité. L'enquête en constitue l'expression avec un souci d'inventaire scientifique. Prolongeant la mode du cabinet de curiosité, la soif de l'encyclopédisme de la fin du XVIII^e siècle se dégage de l'enquête de Coquebert de Monbret et en même temps s'annonce par le pourquoi d'une telle enquête l'idéologie de l'unilinguisme s'appliquant aux autres langues de l'empire napoléonien. Une idéologie qui ne tolère pour le français aucune déviance de la langue et aucune concurrence de la part d'autres langues, ce qui transparait dans l'ouvrage de 1831 de Coquebert de Monbret, où il prédit un avenir funeste aux langues de France.

Le statut de la langue est clair et ambiguë à la fois : minoré et suscitant un intérêt intellectuel chez les rapporteurs, visible par la qualité de certaines productions. En 1810, la langue parlée en Tarn-et-Garonne offre un visage

⁵⁰ E. FORESTIE, *op. cit.*, p. 34 « D'avoir gagné un petit renom En te chantant: Napoléon ! ».

déformé par une pseudo-dialectologie biaisée par l'emploi du mot patois et par une microdialectologie poussée à outrance.

L'enquête est aussi révélatrice des rouages et des réseaux de compétences de l'administration préfectorale. Mais du point de vue administratif, elle constitue un objet de second ordre, duquel on se décharge sur des personnes jugées plus compétentes, des référents jouant le rôle de relais du pouvoir car appartenant à l'élite. Élités qui, depuis les XIV^e et XV^e siècles, adoptent le français car langue du pouvoir, pour conserver et intégrer le pouvoir. Par mimétismes socioculturel et sociolinguistique les couches populaires de la société imitent le comportement des « messieurs » comme ont dit. La langue donne une vision de la société et des représentations symboliques des groupes sociaux et de leur fonctionnement.

Enfin, la langue et son usage littéraire offrent à l'élite de 1808, encore largement occitanophone, un espace de liberté et de dignité par certains aspects pour le second versant d'une identité devenue multiple telle un masque de Janus. Revendiquée par le simple usage de la langue, la dignité permet la mise à distance de l'événement de 1808.

« Ainsi dans les départements réunis, un délai fatal fixé par le gouvernement a établi l'usage irrévocable de la langue française dans les actes publics, et on écrit en français, quoiqu'on y parle vulgairement allemand, piémontais ou italien » écrit Champollion de l'Empire des 130 départements⁵¹. C'est en ces termes que le plus célèbre des savants quercynois décrit un des aspects de la politique de francisation du Grand Empire par l'administration départementale et le corps préfectoral : le caractère inéluctable, semble-t-il à l'époque, de l'effacement de la vie publique des langues de France. Gageons que les pouvoirs publics organisant ce bicentenaire sauront valoriser notre héritage linguistique et le transmettre comme il est aujourd'hui : vivant et porteur de modernité.

⁵¹ Citation extraite de l'article de René MERLE, « Consulat – Empire : un laboratoire d'aliénation occitane », dans H. BOYER et Ph. GARDY, *La question linguistique au Sud au moment de la Révolution française, Actes du colloque de Montpellier (8-10 nov. 1984)*, *Lengas, revue de sociolinguistique de l'université Paul Valéry*, 17 et 18 (deux tomes), Montpellier, UA 04-1052, 460 p., tome 18, 1985, pp. 333-408, p. 380.

LE CANTON DE SAINT-ANTONIN, ENTRE ROUERGUE ET QUERCY, ENTRE AVEYRON ET TARN-ET-GARONNE

par **Renaud Carrier**,
professeur à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour

Le canton de Saint-Antonin est-il le canton des paradoxes ? Ses caractéristiques sont assurément liées à une situation géographique particulière : à la limite du Rouergue et du Quercy, ce territoire de 25 000 hectares au confluent de plusieurs « pays » constitue un « petit pays » à lui tout seul. Eloigné de Rodez, Montauban mais aussi de Villefranche-de-Rouergue, de Cahors et d'Albi, il possède sa petite capitale qui a pu compter environ 5 000 habitants. Ce gros bourg n'a jamais pu jouer véritablement un rôle politique et son dynamisme économique était le résultat du jeu complexe entre les forces centrifuges et les forces centripètes. En effet, ouvert sur les pays environnants et même au-delà pour certaines de ses productions, Saint-Antonin est aussi un lieu de convergence, où les habitants des causses et des vallées viennent vendre leurs produits.

Malgré un riche passé, le canton de Saint-Antonin n'a guère fait parler de lui dans l'histoire de la Révolution et de l'Empire. Plus discrets qu'effacés, ses habitants sont peu revendicatifs, néanmoins ils ont réussi dans certaines circonstances à tirer profit de l'isolement de leur « pays ». La ville de Saint-Antonin est restée à l'écart de la lutte séculaire qui a longtemps opposé les trois villes principales du Rouergue, Rodez, Millau et Villefranche. Ce jeu à trois semble exclusif, pourtant, sous le Consulat et l'Empire, Saint-Antonin aurait pu se poser en rivale compte tenu de son dynamisme. Elle fut exclue du jeu et son rattachement au département du Tarn-et-Garonne en 1808, semble entrer dans une certaine logique. En effet, la cité de Saint-Antonin était traditionnellement tournée vers le sud-ouest et en particulier vers Montauban. En outre, le nombre important de protestants

dans cette partie du Rouergue orientait naturellement cet espace vers l'ouest.

Dans la thèse de doctorat que nous avons consacrée à l'administration des premiers préfets de l'Aveyron il n'est que très rarement question de Saint-Antonin¹. Cette absence résulte d'abord de la rareté des affaires concernant une partie du département de l'Aveyron qui n'attire guère l'attention des autorités ; elle tient ensuite au caractère d'une population qui ne fait guère parler d'elle, à l'image d'ailleurs de certains de ses représentants les plus actifs. Comme par exemple le conventionnel régicide Joseph Lacombe qui, après la Révolution, occupe les fonctions de juge de paix du canton et reste modestement premier adjoint au maire de Saint-Antonin. Précisément le maire, François Pomies, avocat puis juge de paix, devient membre du Corps législatif. Le rayonnement politique de ces deux hommes ne franchit pas les frontières de ce vaste canton et leur présence tout au long de la Révolution, l'Empire et même durant la Restauration traduit une permanence caractéristique de ce petit pays. Ici plus qu'ailleurs domine donc la continuité, et ce même dans les périodes agitées ou de rupture. Après le rattachement du canton de Saint-Antonin au nouveau département de Tarn-et-Garonne, cette discrétion reste de mise.

Nous allons revenir sur l'histoire de Saint-Antonin et de son espace avec, dans un premier temps, une description de ce petit pays aux débuts de la période napoléonienne (I), pour observer comment avec la création du département du Tarn-et-Garonne le canton a conservé malgré tout, son identité rouergate (II).

I - Le canton de Saint-Antonin avant la création du Tarn-et-Garonne

Le canton de Saint-Antonin est assez éloigné du chef-lieu de département. C'est un territoire qui semble n'avoir jamais beaucoup préoccupé les premiers préfets de l'Aveyron. Les problèmes politiques et religieux proviennent plutôt des contrées septentrionales et méridionales du département. Les rapports préfectoraux sont étonnément silencieux concernant d'une part Saint-Antonin petite ville riche et dynamique et d'autre part l'organisation de ce canton qui compte seulement huit communes.

¹ Renaud CARRIER, *Une Isle au milieu de l'Empire, le département de l'Aveyron sous le Consulat et l'Empire, contribution à l'histoire de l'administration préfectorale*, thèse de droit, Toulouse, 1993.

Le canton de Saint-Antonin entre Aveyron et Tarn-et-Garonne

Saint-Antonin et son espace

Pour se faire une idée de la vie de ce « petit pays », on peut se reporter aux écrits d'Alexis Monteil qui, dans sa description du département de l'Aveyron publiée au début de l'Empire, nous présente de façon assez imagée Saint-Antonin et ses alentours

« La vallée de Saint Antonin offre des campagnes fertiles, cultivées en blé, en chanvre et en millet. On trouve ensuite des plaines calcaires bordées de taillis, enfin, en s'approchant de l'extrémité méridionale, les beaux vignobles de Verfeil et la ville de Saint-Antonin terminent ce beau paysage. Saint-Antonin dernière ville du département du côté du couchant est situé dans un vallon spacieux, au confluent de la Bonette et de l'Aveyron. On ne voit dans la partie occidentale que des rues malpropres et obscures. Les exhalaisons des eaux de la Bonette infectées par les débris des tanneries en rendent le séjour désagréable. Le côté oriental est mieux bâti et plus régulier... caserne de gendarmerie, les deux places ne sont rien moins que belles, il n'en est pas de même des promenades, celles des Carmes offre de superbes allées et se termine par une terrasse qui domine l'Aveyron.

Depuis la Révolution, on a élevé à Saint-Antonin un cirque où les jours de fêtes les habitants viennent assister en foule aux jeux publics. On ne saurait trop encourager ces spectacles populaires qui confondent dans des rassemblements bruyants les distinctions de places, des talents de l'opulence et préviennent les égoïsmes qui naissent de la vie casanière ou de l'isolement des familles ».

Après un bref historique qui rappelle comment Saint-Antonin est devenu une ville protestante, Alexis Monteil évoque « les descendants de ces théologiens qui sont devenus de riches fabricants » dans une ville qui compte alors 4 500 âmes : « On y trouve un grand nombre de tanneries, de fabriques de toiles rousses, quelques manufactures de serge, de cadis et autres étoffes. Autrefois, l'orfèvrerie y employait un grand nombre de bras, mais elle est déchue depuis vingt ans. Les teintureries y sont également tombées quoique les eaux soient propres à donner un bon teint aux laines. Les poteries et les papeteries n'y manquent pas d'activité. Il s'y fait encore des exportations considérables de pruneaux qu'on envoie dans les ports de la Méditerranée et du Ponant. On voit comment le génie des habitants de Saint-Antonin dirigé vers le commerce en a multiplié les branches ».

Alexis Monteil oublie d'évoquer les sources minérales sulfureuses et ferrugineuses qui n'ont jamais été exploitées alors qu'au contraire la découverte d'un gisement de phosphate est l'objet d'une exploitation importante. Il ne parle pas non plus des minerais de fer et des carrières de

plâtre de Varen, de cuivre à Parisot où certains tisserands sont aux dires des chroniques de l'époque, très réputés.

Cet inventaire, loin d'être exhaustif, montre toutefois la richesse et la diversité des activités de ce canton assez peuplé, puisque on y dénombre environ 13 000 habitants répartis entre huit communes : Saint-Antonin (5 400 habitants), Fenayrols (750), Ginals (1 200), Laguépie (1 200), Parisot (1 700), Varen (1 800) et Verfeil (1 100). Contrairement à ce que pourraient laisser croire ces chiffres, mis à part Saint-Antonin, qui compte près de 5 000 habitants et qui est un gros bourg, les autres communes citées sont en réalité des villages dont la population est nettement inférieure. Une réforme originale réalisée par le premier préfet de l'Aveyron explique une organisation assez particulière où les multiples paroisses du canton qui sont devenues des communes en 1789, perdent leur mairie sans pour autant perdre leur qualité de commune ! Nous allons revenir sur ce qui est qualifié de « curiosité administrative » en 1808 par le deuxième préfet de l'Aveyron.

Le canton de Saint-Antonin et son organisation communale

Pour mieux comprendre la situation originale du canton de Saint-Antonin il faut revenir aux débuts du Consulat, lorsque le premier préfet de l'Aveyron rencontre des problèmes insurmontables pour trouver un homme sachant lire et écrire afin de remplir les fonctions de maire dans les 692 communes du département. Aussi décide-t-il de réunir plusieurs communes autour d'une mairie principale, généralement la plus importante mais parfois celle où il peut rencontrer, au moins, un interlocuteur valable. L'arrêté du 5 messidor an VIII (24 juin 1800) opère ainsi une refonte totale du paysage communal du département. Cette opération de rationalisation administrative est réalisée en toute illégalité, puisque la constitution de l'an VIII et la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) n'autorisaient pas les préfets à prendre de telles mesures. En fait, le préfet de l'Aveyron bénéficie alors de la bienveillance du ministre de l'Intérieur de l'époque : Chaptal. Celui-ci, originaire de Lozère, connaissait les difficultés rencontrées par les administrateurs départementaux, ferme les yeux malgré le caractère illégal de la mesure et préfère ne pas se saisir de l'affaire compte tenu de l'efficacité de cette réorganisation.

C'est ainsi que l'Aveyron se retrouve au début du Consulat avec un système singulier où l'on dénombre moins de deux cent mairies principales, relais précieux de l'administration préfectorale. Le second préfet de l'Aveyron chargé par le ministre de l'Intérieur de mettre de l'ordre dans l'organisation administrative du département s'étonne de la situation qu'il

Le canton de Saint-Antonin entre Aveyron et Tarn-et-Garonne

rencontre. Dans une lettre datée du 4 octobre 1808, adressée aux sous-préfets et maires, il leur explique qu'il est indispensable de faire exécuter la loi du 28 pluviôse an VIII : « Nous offrons l'étrange bizarrerie d'une réunion de six, huit et dix communes administrées sous la dénomination de Mairie par un même maire, un même adjoint, un même conseil municipal. Il n'est pas un second département dans l'Empire qui offre un exemple d'une organisation aussi vicieuse, aussi contraire aux lois »².

Il ne réussit pas, pas plus que ses successeurs à réaliser cette réorganisation, et le préfet de Tarn-et-Garonne va s'accommoder parfaitement de ce paysage administratif qui facilite grandement la circulation de l'information. Ainsi, cette « bizarrerie administrative » est parfaitement assimilée par les autorités de Tarn-et-Garonne. Par ailleurs, on peut lire dans une lettre adressée au maire de Castanet : « Je me suis informé qu'il existe dans la commune de Cuzoul un domaine appartenant à l'Etat et qui se trouve en friche, je vous prie de me faire connaître la situation positive de ce bien et s'il est possible de la cultiver³ ». En fait, le préfet de Tarn-et-Garonne s'adresse directement au maire de Castanet car il sait qu'il n'y a pas de maire dans la commune du Cuzoul. Voilà donc une curiosité juridique et administrative propre au département de l'Aveyron, qui, non seulement s'exporte sans problème en Tarn-et-Garonne en 1809 mais qui, à l'évidence, donne des idées au préfet lequel engagera, comme d'autres préfets dans d'autres départements, des procédures pour réunir des communes, afin d'améliorer l'administration de son département.

Finalement, « continuité » est le maître mot de l'administration du canton de Saint-Antonin, autrement dit celui qui caractérise le mieux le passage du canton de Saint-Antonin du département de l'Aveyron à celui de Tarn-et-Garonne. Plusieurs dossiers nous le confirment et en particulier ceux ayant trait à la fiscalité et au désenclavement.

II - Le canton de Saint-Antonin après la création du Tarn-et-Garonne

L'évocation du canton de Saint-Antonin faite par Alexis Monteil dans sa description du département de l'Aveyron montre un espace encore assez riche mais qui a déjà perdu un peu de son dynamisme économique. Surimposés, les habitants de Saint-Antonin sont également victimes d'une situation géographique qui est un véritable handicap sur le plan stratégique. Cet espace continue d'être aussi mal desservi après son rattachement au

² AD de l'Aveyron, 1 M 155, n° 85 8 juillet 1808.

³ Archives départementales de Tarn-et-Garonne, lettre du préfet du 7 septembre 1809.

département du Tarn-et-Garonne. Dans ces domaines d'importance, les espérances placées par les habitants seront déçues.

Moins d'impôts...

Les archives ne sont guère généreuses en ce qui concerne les témoignages permettant de juger des réactions des habitants de Saint-Antonin lorsque leur canton est rattaché au Tarn-et-Garonne nouvellement créé. Ce qui est sûr c'est que le maire de Villefranche-de-Rouergue avait ouvertement formulé la demande de rattachement de son arrondissement entier au nouveau département. Mais cette demande peut s'expliquer par la volonté du maire de s'opposer au sous-préfet de son arrondissement avec lequel les relations étaient assez tendues. Il est probable que cette demande ait eu pour objectif de provoquer le premier magistrat de l'arrondissement et de le mettre en situation délicate vis-à-vis du préfet du département.

A vrai dire, la présence de huit cents protestants dans un canton plutôt tourné vers Montauban a facilité cette ouverture vers l'ouest puis l'intégration dans le nouveau département.

En outre, les propriétaires fonciers espéraient que ce changement leur permettrait de diminuer leurs charges fiscales. En effet, le département de l'Aveyron est alors l'un des plus imposés de France. C'est une des raisons pour lesquelles les notables aveyronnais avaient, au début du Consulat fait pression par l'intermédiaire de leurs représentants à Paris, afin d'obtenir la nomination d'un préfet spécialiste des questions fiscales. Devant l'inefficacité du préfet dans le règlement de ce problème, qui, après huit années d'administration, n'est toujours pas résolu, les notables du département réussissent à obtenir son départ. A n'en pas douter, l'espérance, chez les propriétaires terriens du canton de Saint-Antonin, était grande dans ce domaine.

A l'occasion de la première session du Conseil général de Tarn-et-Garonne réunie plus de deux ans après la création du département, la question fiscale est d'abord posée par les représentants du canton de Castelsarrasin qui estiment que leur arrondissement est beaucoup trop imposé. La réponse formulée par certains de leurs collègues est fondée dans un premier temps sur la solidarité nécessaire entre les parties riches d'un département et celles qui sont moins favorisées. Dans un second temps l'argumentation se fonde sur la situation des arrondissements de Montauban et Moissac également surchargés.

Régulièrement, lors de chaque session, la question fiscale est abordée. Les pressions finissent par faire effet. Lorsqu'en 1820, les ultra-royalistes

Le canton de Saint-Antonin entre Aveyron et Tarn-et-Garonne

deviennent majoritaires, ils font de la fiscalité directe un outil politique pour renforcer leur pouvoir. Après la loi du double vote qui permet aux plus imposés de voter deux fois, le gouvernement accède aux demandes des notables provinciaux qui attendent une révision de l'impôt foncier. Les demandes de dégrèvement qui se multiplient aboutissent en 1821 et 1822 au vote d'un dégrèvement massif pour la France entière. Seulement le dégrèvement diffère selon les départements et l'allègement accordé au Tarn-et-Garonne ne répond pas aux espérances des membres du Conseil général. Aux protestations formulées par le canton de Castelsarrasin, les représentants du canton de Saint-Antonin rétorquent en comparant leur situation à ce qu'elle aurait pu être sans la création du Tarn-et-Garonne. En effet, le canton de Saint-Antonin « s'il appartenait toujours au département de l'Aveyron eut été dégrévée de 28 000 francs, somme quatre fois supérieure à celle accordée au département du Tarn-et-Garonne tout entier ! ».

Cet état des choses permet d'expliquer les raisons qui ont motivé les multiples demandes formulées par certaines communes du canton de Saint-Antonin souhaitant, du jour au lendemain, être rattachées au département de l'Aveyron. Les réponses officielles sont sans appel : « Si on ouvre les portes aux innovations sans aucun motif légitime... on verra dans tous les cantons un peu éloignés du chef-lieu, les communes demander un retour à leur ancien arrondissement et département, par un simple sentiment d'habitude, le département du Tarn-et-Garonne se verrait entamé de toute part, lui qui est moins étendu et peuplé qu'aucun des six départements qui l'environnent »⁴.

Ces demandes sont formulées près d'une quinzaine d'années après la création du Tarn-et-Garonne. L'argument de « l'habitude » avancé pour refuser ces rattachements de communes nous semble un peu léger. D'abord, ce n'est pas un argument juridique, ensuite, sur le plan politique, même si les liens entre communes voisines restent forts quand bien même l'évolution des frontières administratives, les populations concernées par ces changements sont peu importantes. En revanche, devant l'insistance de certaines communes, le Conseil général muscle son argumentation. Par exemple, le procès-verbal de la session de 1831 fait mention à propos de la demande de rattachement à l'Aveyron formulée par la commune de Castanet : « Au lieu d'avoir à subir des réductions de territoire, le département du Tarn-et-Garonne serait justement fondé à vouloir s'agrandir aux dépens des départements qui l'environnent... ». Cet esprit frondeur de quelques communes limitrophes du canton de Saint-Antonin est bel et bien

⁴ AD Tarn-et-Garonne, Procès-verbal session Conseil général

contemporain de la période des monarchies censitaires. Il s'apaise avec le temps et en particulier avec l'évolution de la pression fiscale. En effet, le phénomène bien connu de l'allègement continue de la fiscalité directe, compensé par l'augmentation de la fiscalité indirecte avantage les propriétaires terriens et en favorisant le monde rural, ce dernier est moins revendicatif sur ces questions.

En fait, la situation fiscale nous semble déjà révélatrice de l'isolement du canton de Saint-Antonin qui continuait d'être un territoire à part, laissé à l'écart des discussions et des enjeux départementaux comme au temps où il appartenait au département de l'Aveyron. Cet isolement est semble-t-il également lié à la personnalité des hommes chargés de défendre les intérêts de ce territoire, comme on peut le constater sur l'épineux dossier du désenclavement.

... et plus de routes

A la fin de l'Ancien Régime, Henry de Richeprey soulignait déjà la nécessité de désenclaver cette partie du Rouergue. Dans son *Journal des voyages en Haute-Guienne*, il explique notamment qu'« on demande avec beaucoup d'empressement la construction du chemin de Caylus à Saint-Antonin d'abord parce que c'est le seul débouché qu'on ait pour le Languedoc, ensuite parce qu'une partie de l'année on est obligé de conduire le grain dans les moulins de Saint-Antonin »⁵. A vrai dire, la situation de Saint-Antonin placée aux confins de divers pays auraient pu en faire une place beaucoup plus importante. Il n'en est rien et l'état d'isolement dans lequel se trouve le canton n'évolue guère après son rattachement au Tarn-et-Garonne.

Dès la première session du Conseil général en 1811, le maire de Moissac chargé du rapport sur les routes de 3^{ème} classe du département, joue un bien mauvais tour à ce canton, en expliquant les raisons pour lesquelles il estime que la priorité n'est pas celle d'améliorer la route passant par Saint-Antonin : « si je n'avais à vous entretenir que des routes dont la réparation est d'un avantage bien reconnu pour le département, je passerais sous silence celle de Cahors à Albi par Saint-Antonin et Cordes, qui me paraît plus profitable aux départements du Tarn et du Lot qu'à celui du Tarn-et-Garonne ». Devant ces arguments, le représentant du canton de Saint-Antonin s'indigne d'autant plus que le rapport de l'ingénieur en chef présente les travaux à effectuer sur cette route comme prioritaires par

⁵ J.F. Henry de RICHPREY, *Journal des voyages en Haute-Guienne*, par H GUILHAMON, II, Rodez, 1967.

Le canton de Saint-Antonin entre Aveyron et Tarn-et-Garonne

rapport à toutes les autres voies de troisième classe. Le compte rendu du Conseil général continue ainsi : « la discussion se prolonge encore longtemps sur cette matière », formule qui nous laisse imaginer les longs débats qui ont suivi. Finalement, cette voie prioritaire aux yeux de l'ingénieur du département fini par être rétrogradée en cinquième position devancée par d'autres axes considérés comme plus stratégiques.

Après plusieurs années d'attente, la question des travaux de cette route qui ne cesse de se dégrader, revient à l'ordre du jour. Seulement, les intentions de la majorité des conseillers généraux n'ont guère évolué, et ils continuent à voter contre le désenclavement du canton de Saint-Antonin. Il faut toute l'habileté et la diplomatie du préfet pour faire voter des travaux sur une vingtaine de kilomètres sur une route rebaptisée pour l'occasion « route de la forêt de Grésigne ». En effet, il insiste sur la dimension économique de cette route qui permet d'accéder à la forêt de Grésigne dont la production de bois alimente notamment Montauban.

Ces difficultés pour les habitants du canton de Saint-Antonin de se faire entendre au sein de l'assemblée départementale, nous ont semblé révélatrices. Elles caractérisent d'une part l'isolement des hommes qui représentent ce canton qui ne parviennent pas à faire front contre des majorités qui leur sont souvent hostiles. Ces hommes ne trouvent pas d'alliés politiques au sein du Conseil général. Pourtant ils défendent âprement leurs intérêts en valorisant les richesses de leur territoire. On retrouve alors l'idée d'un canton paradoxal ! D'autre part, elles traduisent la situation particulière de cette ex-partie du Rouergue, qui, dans le premier tiers du vingtième siècle reste, s'il on en croit les analyses des géographes, toujours aussi isolé.

*

* *

Ce bref exposé résultant d'une étude qui mériterait assurément de nombreux approfondissements ouvre des perspectives de recherches intéressantes : d'abord sur les hommes politiques de ce canton et sur son histoire politique ; ensuite sur le passé industriel et sur la vie religieuse ; enfin la présence d'un cirque nous semble être également un thème pertinent à analyser, en particulier quant à sa dimension sociologique. Pour ce qui est de l'inexorable sentiment d'isolement qui accélère le repliement sur soi de cet espace, il nous paraît aussi particulièrement révélateur des continuités qui, ici plus qu'ailleurs, l'emportent sur les ruptures. A tel point

Renaud Carrier

qu'on ne peut pas être étonné en lisant le géographe Canal qui écrivait en 1934 : « du point de vue moral c'est le canton le plus conservateur, le plus attaché à ses croyances de tout le département. C'est l'un des plus retirés. Il n'y a pas encore bien longtemps que les routes y étaient rares et les communications malaisées ». Autre géographe, Adolphe Joanne écrivait à propos de la langue dans le département, « qu'il est peu de villageois qui ne comprennent pas le français si ce n'est dans quelques communes voisines du Lot et de l'Aveyron ». Il fait bien entendu allusion au canton de Saint-Antonin dont l'histoire est riche d'une identité forte qui se révèle être un atout depuis maintenant quelques années. L'ouverture de ce territoire sur l'extérieur permet de découvrir aujourd'hui un petit pays paisible quelle que soit la saison ; un pays singulièrement attrayant où il fait bon vivre. Et pour terminer sur l'idée d'un canton aux forts paradoxes, la formule « vivons heureux, vivons cachés » ne serait-elle pas l'une des clés de la compréhension de l'histoire de Saint-Antonin et de son espace ?

**LA PRESENCE PROTESTANTE DANS LA VIE POLITIQUE
MONTALBANAISE APRES LA CREATION DU
DEPARTEMENT DE TARN-ET-GARONNE**

**par Danielle Anex-Cabanis,
professeur des Universités**

Lors des commémorations d'abord du tricentenaire de la révocation de l'édit de Nantes, puis plus récemment du bicentenaire de l'édit dit de tolérance, plus d'un s'est plu à rappeler les pertes subies par le royaume se privant des adeptes de la RPR¹ et le bénéfice lié à leur réintégration dans l'ordre étatique². C'est donc un thème relativement convenu qui permet de se rassurer, puis que le bien a triomphé du mal. Les méchants ont perdu et l'ouverture a payé. La réalité mérite en fait plus de nuances et n'est de surcroît jamais exempte de quelques paradoxes.

Malgré la révocation et les édits relatifs à la transmission des biens autorisée aux seuls catholiques³, les protestants n'avaient pas disparu du royaume, ce que prouvent, si besoin en est, d'ailleurs la guerre contre les Camisards cévenols et les procès toulousains (Calas, Sirven, Rochette) qui ont suscité la salutaire colère de Voltaire et son combat pour la tolérance⁴, et

¹ RPR = la religion prétendument réformée

² On peut mentionner entre autres le beau livre de Jean BAUBEROT, *Le retour des huguenots , la vitalité protestante, XIX^e-XX^e siècles*, Paris 1985 ou encore l'excellent Patrick CABANEL, *Les Protestants et la République*, Bruxelles, 2000.

³ Cf. édit de Nantes.

⁴ VOLTAIRE, *Le traité sur la tolérance*, Paris 1763 et pour un point récent Jean-Luc CHAPPEY, « *Qu'est-ce que la tolérance ? Perspectives sur Voltaire* sous la direction de Jürgen SIESS, Ferney-Voltaire, Centre international d'étude du XVIII^e siècle, 2002, 174 p. », compte rendu in *Annales historiques de la Révolution française*, numéro 332

tout ce que l'on connaît bien maintenant de l'Église réformée du Désert⁵. Ils s'étaient faits discrets, revêtant une sorte d'habit passe-muraille, ce qui avait conforté le sentiment du roi que les derniers irréductibles étaient en passe de se convertir, alors qu'ils étaient bien présents⁶.

La prospérité de Montauban reposait au demeurant assez largement sur sa bourgeoisie protestante, travailleuse, active en particulier dans le secteur textile⁷, qui n'hésitait pas pour maintenir sa position à encourager la conversion d'une personne par génération, ce qui sauvait le patrimoine familial⁸. Cela n'a pas suffi pour maintenir des activités réellement bénéficiaires. Le déclin est annoncé, il se confirmera allègrement au XIX^{ème} siècle⁹. Il n'y avait toutefois pas vraiment de communauté protestante dans laquelle se seraient retrouvées fraternellement toutes les catégories sociales¹⁰. Aux bourgeois de Montauban ne sont associés que des groupes plutôt isolés de paysans modestes, cantonnés dans quelques villages, ainsi Nègrepelisse. Les uns comme les autres vont réagir surtout en fonction de leurs intérêts catégoriels, ce qui n'exclut pas quelques épisodes identifiables comme réformés. La reconquête d'un lieu de culte en fait partie¹¹. On peut en dire autant de la participation enthousiaste de quelques protestants aux

⁵ Nombreux ont été les ouvrages qui leur ont été consacrés depuis Jean Paul CHABROL, *Histoire des Eglises du Désert*, Paris 1841 ; Napoléon PEYRAT, *Histoire des pasteurs du Désert depuis la révocation de l'Édit de Nantes jusqu'à la Révolution française, 1685-1789*, Paris-Valence, 1842 ; Edmond HUGUES, *Les Synodes du Désert*, Paris 1891, 3 volumes ; Janine GARRISSON, *L'Édit de Nantes et sa révocation, Histoire d'une intolérance*, Paris 1985 ; Laurent THEIS, Roger ZUBER, *La révocation de l'édit de Nantes et le protestantisme français en 1685*, Actes du Colloque de Paris (1085), Paris 1986. On lira aussi avec profit les travaux d'Elisabeth LABROUSSE.

⁶ Cf. les travaux de Daniel LIGOU, en particulier ses *Documents sur le protestantisme montalbanais au XVIII^{ème} siècle*, Toulouse, s.d., cité *Documents*, ainsi que sa monumentale thèse, *Montauban, à la fin de l'Ancien Régime et aux débuts de la révolution, 1787-1794*, Paris, 1958, cité *Thèse*.

⁷ Cf. LIGOU, *Thèse*, p. 69 et s. ainsi que du même, ses développements dans *l'Histoire de Montauban*, Toulouse.

⁸ Cf. Christine MENGES, *La Cour des Aides et Finances de Montauban*, thèse droit Toulouse 1987.

⁹ Cf. LIGOU, thèse, p. 88 et s.

¹⁰ Même s'il existe une sorte de revendication de la spécificité protestante fort bien exposée par Janine GARRISSON, dans *L'homme protestant*, Paris, 1980, il ne faut pas en exagérer la portée. Ce sont des tendances tout au plus, elles sont toujours susceptibles de s'effacer devant d'autres impératifs tenus pour prioritaires.

¹¹ Cf. Sébastien RIVIERE, « Montauban, entre révolutions et religions ; 1787 – 1830 », in *ARKHEIA*, n° 2-3, 2000.

Présence protestante dans la vie politique montalbanaise

fêtes révolutionnaires qui émaillent la fin du XVIII^{ème} siècle à Montauban comme dans d'autres villes françaises¹². Cela n'exclut d'ailleurs pas la participation de quelques ecclésiastiques dont il n'est pas certain qu'ils aient été tous membres du clergé jureur¹³. Les paysans, à l'instar de leurs concitoyens catholiques, rêvent surtout d'un accès à la terre dont ils se voient volontiers comme les propriétaires légitimes, tandis que les bourgeois, comme partout, s'imaginent efficaces détenteurs d'un pouvoir qui devrait leur revenir grâce à un ordre juridique privilégiant le mérite et non la naissance¹⁴. Ce sentiment est renforcé par le fait que l'Ancien Régime les excluait absolument de tout et que leur survie au sens propre dépendait de leur acceptation de la règle. Le nouvel ordre leur donne une chance qu'ils saisissent à bras le corps et ils entrent nombreux à la municipalité¹⁵. Cela signifie clairement une distanciation forte avec les anciens ordres privilégiés, mais cela n'entraîne absolument pas un réel goût pour l'égalité. Ils sont dans la ligne que définira plus tard Benjamin Constant, un de leurs coreligionnaires, dans son fameux essai comparatif sur la liberté des anciens et des modernes¹⁶.

On peut toutefois admettre que les protestants, en tant que tels, ne se sentent guère solidaires de l'ordre traditionnel, qui leur a rendu la vie difficile, malgré le bien tardif édit de tolérance de 1787, et ils peuvent être crédités d'une sorte de fibre patriotique, qui, dans les premiers temps révolutionnaires, l'emporte sur des solidarités de classes, d'autant que l'évolution va assez largement dans le sens de leurs préoccupations majeures. Cela explique la méfiance des élites traditionnelles qui jouent non sans mauvaise fois la confusion patriotes-protestants, en accusant ces derniers de nourrir d'infâmes desseins tels que reprendre la cathédrale pour l'affecter au culte réformé, avant d'égorger tous les catholiques !¹⁷ Les réformés vont en fait naviguer à vue entre la défense de leurs intérêts et les évolutions nationales. Jeanbon Saint-André¹⁸, qui fut pasteur à Montauban, n'oublie pas sa terre d'origine et il est en relations avec eux et lors des différends entre le comité de surveillance et les autorités locales, il joue un

¹² Cf. Victor MALRIEU, *Les fêtes civiques à Montauban pendant la Révolution*, Montauban, 1929, texte enrichi d'une conférence prononcée le 6 avril 1921.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ LIGOU, *Thèse*, p. 189 et s. et du même *Histoire de Montauban*.

¹⁵ *Idem*, *Thèse*, p. 206 et s., puis 245 et s.

¹⁶ Benjamin CONSTANT, *De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes*, Paris 1819.

¹⁷ LIGOU, *Thèse*, p. 221 et s.

¹⁸ *Idem*, *Thèse*, p. 70.

rôle pacificateur. Cela n'empêchera pas le camp traditionaliste de l'accuser d'amasser des armes et de corrompre les militaires¹⁹. La tentation fédéraliste n'a pas de suite et cela partiellement parce que le mouvement étant basé à Bordeaux et Agen, il ne suscite aucune solidarité protestante. La bourgeoisie locale entend mieux le discours de réaction contre la menace étrangère. Dans ce sens, l'évolution socialement plutôt conservatrice du Directoire, du Consulat et de l'Empire leur convient, car globalement bourgeois et paysans voient satisfait leur goût pour l'ordre et la rigueur, considérant ensemble qu'il faut contrôler l'éventuelle folie des villes²⁰, se lançant dans l'agitation et la contestation de manière inconsidérée, ce qui a conduit à la Terreur qu'ils récusent totalement²¹. Napoléon est leur homme et cette convergence, on l'admet généralement, n'est pas pour rien dans la création du département. On peut alors relever que les protestants vont être de fait sur-représentés, tant localement que nationalement, ce qui a contribué à leur prêter un rôle bien exagéré dans le déroulement des événements révolutionnaires et plus largement dans la mutation institutionnelle du XIX^{ème} siècle, qu'il s'agisse de leur attribuer le mérite de la mise en place de la République et plus largement des idées de progrès²² ou au contraire de les accuser d'avoir contribué à l'effondrement d'un ordre juste, comme le proféra avec tant de haine Charles Maurras qui les considérait, aux côtés des francs maçons, des juifs et des étrangers, comme un de ces quatre Etats confédérés qui minaient la vraie France, abattue par la monstrueuse collusion des trois R (Réforme, Révolution et Romantisme)²³.

¹⁹ *Idem, Thèse*, p. 223.

²⁰ C'est d'ailleurs un thème récurrent de l'histoire sociale française. Que l'on songe à l'assimilation de « classes laborieuses » et « classes dangereuses » visant les ouvriers ou la volonté de Thiers, après la commune de Paris, d'en effacer le souvenir en s'appuyant sur la supposée sagesse provinciale et rurale. Crémieux ne s'y trompera pas en invectivant les paysans, qu'il apostrophe en disant : *Majorité rurale, honte de la France*, dans son célèbre discours de 1871. Il sera d'ailleurs arrêté et fusillé, après avoir refusé un compromis à ses yeux déshonorant qui lui aurait valu la grâce de Thiers qui écrivait à son épouse : « J'aime beaucoup votre diable de mari. Il est un peu trop poète, mais il a du bon sens et nous ferons quelque chose de lui, aussitôt que ses cheveux auront blanchi » (Pour plus de détails voir Roger VIGNAUD, *Gaston Crémieux*, Aix-en-Provence 2003.

²¹ Cf. entre autres André ENCREVE, *Les protestants en France de 1800 à nos jours*, Paris 1985.

²² LIGOU, *Histoire*.

²³ Michèle SACQUIN, « Entre Bossuet et Maurras, l'antiprotestantisme en France de 1814 à 1870 », *Mémoires et documents de l'Ecole des Chartes*, n° 54, Paris 1999 ; Ernest RENAULD, *Le péril protestant*, Paris 1999 ; *Idem, La conquête*

Présence protestante dans la vie politique montalbanaise

L'Académie protestante²⁴ installée à Montauban leur donne une légitimité intellectuelle nationale, d'autant plus importante que pendant le temps des proscriptions, le protestantisme français était dans la dépendance, en termes de formation, des académies de Lausanne et de Genève²⁵, cœur du Refuge Huguenot, qui a joué un rôle déterminant dans l'émergence de la Suisse comme puissance économique. Ce n'est pas par hasard si ce phénomène a contribué à affirmer le lien entre réforme religieuse et développement, ce que soulignait avec admiration Max Weber, dans sa célèbre *Ethique du protestantisme*²⁶ et que fustigeaient avec la même détermination ceux qui s'en prenaient à une domination machiavélique des anglo-saxons protestants au détriment du monde catholique²⁷. Les réformés montalbanais espèrent vivement que leur ville, dont l'économie fléchit, va y retrouver un certain lustre. Ils se lancent dans la création d'écoles²⁸ tant parce qu'ils ont un projet éducatif que par anticléricalisme, notamment lorsque Napoléon lâche en quelque sorte le primaire aux religieux²⁹. Ils rentreront dans le giron de l'école publique sans hésiter lorsque Jules Ferry donnera définitivement corps à l'école publique, laïque, gratuite et

protestante, Paris 1999 ; Jean BAUBEROT et Valentine ZUBER, *Une haine oubliée, l'anti-protestantisme avant le « Pacte laïque », 1870-1905*, Paris 2000.

²⁴ André ENCREVE, *Les protestants français au milieu du XIX^{ème} siècle*, Genève 1986, p. 86 et s. ; LIGOU, *Histoire de Montauban*. Cf. aussi Ernest ROCHAT, *Le développement de la théologie protestante au XIX^{ème} siècle*, Genève 1942 ; Karl BARTH, *La théologie protestante au XIX^{ème} siècle*, Genève 1969.

²⁵ Hubert BOST, « De la secte à l'Eglise : la quête de la légitimité dans le protestantisme méridional du XVIII^{ème} siècle » *Rives Nord-méditerranéennes*, 2^e série, en ligne <http://rives.revues.org> ; sous la direction du même : « Entre Désert et Europe : le pasteur Antoine Court », *Actes du Colloque de Nîmes de 1995*, Paris 1998 et enfin le remarquable ouvrage de Claude LASSERRE, *Le séminaire de Lausanne*, BHV, Lausanne 1999.

²⁶ *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme* est paru en allemand en 1905. En français, la traduction parue chez Plon en 1964 est de bonne facture.

²⁷ En dehors des vitupérations de l'Action française déjà évoquée, on se reportera avec profit à l'abondante bibliographie canadienne et irlandaise sur ce thème, traité avec une passion souvent peu compatible avec la rigueur scientifique...

²⁸ Cf. le numéro spécial de revue *Histoire de l'éducation* - numéro 110 - mai 2006 « Les protestants, l'école et la laïcité XVIII^e-XX^e siècles » sous la direction de Patrick CABANEL et André ENCREVE.

²⁹ Cf. LIGOU, *Histoire de Montauban*, p. 247.

obligatoire : elle satisfait leur goût pour l'égalité des chances, l'indépendance de l'esprit et le sens critique³⁰.

La Faculté de théologie³¹ n'apportera pas tout ce qu'en espéraient les religionnaires : même si l'on peut admettre une bonne qualité générale des enseignants³², la faculté de Montauban, à la différence de celles de Montpellier et Strasbourg, est isolée, elle ne fait pas partie d'une Université pluridisciplinaire et il lui manque l'élargissement culturel dont bénéficient les autres établissements, même si sur le plan de la seule théologie, elle a un réel renom, regroupant largement plus de la moitié des étudiants pasteurs³³. Jusqu'en 1852, les professeurs sont nommés par le ministre, alors que le décret du 17 septembre 1808 prévoyait un recrutement par concours. C'est

³⁰ Cf. entre autres Robert GARRISSON, « Les protestants de Montauban et du Tarn-et-Garonne dans les débuts de la Troisième République », *Actes du Colloque des 3-6 octobre 1978*, Paris, p. 685 et s.

³¹ Cf. le site du *Musée virtuel du protestantisme français* : une fois admis à la faculté (et recommandé par le conseil presbytéral de sa paroisse), l'étudiant effectue 5 années d'études. Les deux premières années forment l'« auditoire de philosophie », années préparatoires, consacrées essentiellement aux langues : on apprend l'hébreu qui permet l'accès à l'Ancien Testament, on se perfectionne en latin et en grec, ainsi qu'en anglais ou allemand. Une dissertation en français est faite par semaine. Les élèves suivent aussi des cours de philosophie, d'archéologie biblique, d'histoire des religions de l'antiquité et de leurs systèmes moraux, et de littérature des Pères de l'Église. Les examens sont semestriels. Les trois autres années forment l'« auditoire de théologie », où l'on accède après avoir réussi l'examen dit d'« ascension ». On y étudie l'exégèse de l'Ancien et du Nouveau Testament, la théologie historique, la théologie dogmatique, la théologie pratique. S'y adjoignent des cours de sciences physiques et naturelles, des exercices de catéchisation et de prédication, avec le concours du consistoire de Montauban. Les examens sont semestriels. Au bout de 5 ans, les étudiants âgés d'au moins 25 ans, qui ont « donné des preuves satisfaisantes de capacité religieuse et morale », sont autorisés à se présenter à l'examen qui leur permettra d'obtenir le grade de bachelier en théologie, indispensable pour être nommé pasteur. Cet examen se compose d'épreuves écrites et orales portant sur chacune des branches de la théologie et d'épreuves pratiques : « composer et réciter un sermon en quatre jours sur un texte donné par la Faculté ». Il faut enfin soutenir un petit mémoire, appelé « thèse ». Si l'on veut se consacrer à l'enseignement de la théologie, il est possible de poursuivre ses études jusqu'au grade de licencié, puis de docteur en théologie.

³² Les enseignants ne sont pas au sommet de l'élite intellectuelle et cela d'autant plus que les querelles intestines entre défenseurs d'une Église publique et ceux qui rêvent d'une totale liberté de l'Église, les privent de postulants remarquables, ainsi Alexandre Vinet qui fera le bonheur des Romands, faute de s'installer en France (cf. André ENCREVE, *Protestants français au milieu du XIX^{ème} siècle*, p. 120 et s.)

³³ *Ibidem*, p. 125 et s.

Présence protestante dans la vie politique montalbanaise

sans doute, outre le souci de contrôle, l'expression de la volonté d'équilibrer entre les différentes tendances. Pour la même raison, le gouvernement impérial s'est réservé un droit de regard sur le contenu des enseignements³⁴, Bonaparte craint en effet que trop divisés, les protestants ne créent des difficultés au gouvernement et à l'administration, puisque, comme on le disait ironiquement dans l'Ouest, lorsque trois protestants sont réunis, il y a quatre opinions !

Les étudiants avaient la possibilité d'être logés dans un bâtiment commun, curieusement appelé le séminaire ou d'être logés en ville. Plusieurs procès-verbaux de police laissent entendre que vocation ou pas, ces apprentis pasteurs étaient souvent dissipés et étaient connus pour manquer leurs cours et boire plus que de raison.

Politiquement les protestants se méfient du régime de la Restauration, étroitement associé à l'Eglise catholique, en tout cas pendant le règne de Charles X qui aurait bien aimé les réduire à néant, alors que Louis XVIII qui en avait connu quelques-uns en exil a une attitude plus ouverte. Ils sont en revanche parfaitement en phase avec la monarchie de juillet. Le roi Louis-Philippe recrute dans leurs rangs, que l'on pense au banquier Lafitte ou à François Guizot qui dirigea longuement officiellement ou officieusement le gouvernement et dont le manque d'ouverture sociale, en partie responsable de la chute de 1848 sera souvent présentée comme une illustration de la rigidité du protestantisme³⁵. Les Montalbanais ne font pas exception : certains d'entre eux jouent d'ailleurs à fond le jeu du roi dans les assemblées locales où ils contrebalancent le poids de l'aristocratie catholique et légitimiste³⁶. A niveau national, même s'il s'agit de faits privés, les unions de trois enfants royaux avec des protestants ne manquent pas de susciter un regard bienveillant que la piété affichée de la reine Marie-Amélie ne trouble pas. La loi Guizot sur l'instruction publique va dans leur sens puisqu'elle écarte la menace de conversion plus ou moins forcée des enfants, car depuis la célèbre déclaration de Madame de Maintenon, affirmant en 1685 qu'elle « n'aurait peut-être pas les parents, mais qu'elle aurait les enfants », la lutte avait été engagée à l'avantage du camp catholique. Là où les protestants sont majoritaires, leurs enfants vont à l'école publique et là où ils sont

³⁴ André ENCREVE, *Protestants français au milieu du XIX^{ème} siècle*, p. 71 et s.

³⁵ Cf. entre autres Jean-Miguel PIRE, *Sociologie d'un volontarisme culturel fondateur, Guizot et le gouvernement des esprits, 1814-1841*, Paris 2002 ; M. VALENSISSE (sous la dir. de) : *François Guizot et la culture politique de son temps*, Paris 1991.

³⁶ André TUDESQ, *Les grands notables en France (1840-1849)*, Paris 1964, 3 vol., en part. t. 1, p. 152 et s.

minoritaires, on crée des écoles confessionnelles privées³⁷. Cela étant, il y a des protestants légitimistes, très minoritaires c'est un peu l'association de la carpe et du lapin, et une frange républicaine croissante, ce qui se confirmera en 1848³⁸, pour se nuancer fortement par la suite.

L'étude très précise de Robert Garrisson sur les protestants montalbanais au début de la III^{ème} république montre une réalité fort contrastée. Les Républicains modérés de 1848 ont voté massivement pour l'Empire en 1852 : ce ne sont pas moins de 54 900 oui contre 768 non qui incarnent le vote protestant³⁹ et en 1869, malgré le désastre de la guerre du Mexique, ils sont encore 40 164 à soutenir Napoléon III. Ils sont clairement conservateurs dans les campagnes et cela n'a rien à voir avec leur appartenance religieuse, puisque les quelque 3 500 protestants de Montauban associés aux catholiques libéraux de Castelsarrasin et de Moissac vont donner l'impulsion et l'enthousiasme nécessaires à l'avènement de la III^{ème} République. Ce sont clairement les descendants de ces négociants, manufacturiers et autres marchands en gros, plus ou moins exclus des professions libérales, qui avaient fait de Montauban la première ville industrielle et commerciale du Sud-Ouest⁴⁰, puisqu'on trouvait leurs produits aussi bien au Canada qu'en Orient, après un transit par Marseille. L'activité économique avait entre temps décliné, au profit notamment de Castres et Mazamet qui avaient alors su s'adapter aux nouvelles technologies⁴¹ et gagneront pratiquement un siècle de prospérité avant de connaître à leur tour un irrémédiable déclin dans le dernier quart du XX^{ème} siècle⁴².

Les bourgeois montalbanais vivent de l'accumulation de leurs prédécesseurs, croyant que la stabilité de leurs revenus est garantie. Ils se partagent entre leurs hôtels particuliers urbains et de belles campagnes éloignées de quelques kilomètres du centre et qui leur assurent quelques revenus, fruits, légumes et œufs chaque semaine. Eduquée, cette bourgeoisie a souvent de belles bibliothèques. Nombreux sont les ressortissants de ces familles protestantes qui s'illustrent dans des écrits, des traductions de qualité. Membres de l'Académie locale ou de la Société archéologique fondée en 1866 par Gustave Garrisson, ils s'intéressent à la terre et avec dynamisme

³⁷ André ENCREVE, *Protestants français au milieu du XIX^{ème} siècle*, p. 158-159

³⁸ *Ibidem*, p. 368 et s.

³⁹ R. GARRISSON, p. 687.

⁴⁰ *Idem*, p. 688.

⁴¹ *Idem*, p. 689.

⁴² Cf. dans ce sens les publications INSEE sur l'activité économique et la démographie dans le département du Tarn.

Présence protestante dans la vie politique montalbanaise

et goût pour les nouvelles techniques, ils fondent les sociétés d'horticulture et de viticulture.

Qu'ils aient opté religieusement pour le protestantisme orthodoxe ou pour le libéralisme, politiquement ils ne craignent que le retour d'une alliance entre l'Etat et l'Eglise catholique, dont ils se doutent qu'elle se ferait à leurs dépens. Ils ont peur de la démocratie, dès lors que le peuple est manipulable et ce sont bien les élites protestantes qui se sont investies dans la fondation de la république où elles occupent une place disproportionnée jusqu'à la fin du siècle, avec les attaques mentionnées plus haut. Le montalbanais Gustave Garrisson joue un rôle prééminent et sera élu au Sénat et jusqu'à sa mort en 1897, il domine la vie politique du département, cumulant de nombreux mandats et entretenant des relations suivies avec les notables protestants de la France entière. On peut sans doute bien parler d'un effet de réseau, mais il est plus relationnel que de pouvoir et sinon pour exprimer la plus grande méfiance à l'égard de tout ce qui serait un parti catholique, les protestants montalbanais, à l'instar de ceux de tout le pays n'expriment plus guère une position spécifique, mais sont plutôt les représentants de leur appartenance sociale, par définition diverse.

Relativement, la part des protestants dans la population diminue, ils pratiquent moins, leurs enfants encore moins ou épousent des catholiques qui transmettent, à défaut d'une foi, un état civil catholique à leur descendance. Il y a bien eu une représentation protestante, un engagement plus important que la place dans la population, mais sinon dans la vigilance à l'égard des catholiques, il n'est pas si différent de celui du reste de la population. Les autres avaient aussi leurs bourgeois éclairés et leurs notables obtus, leurs paysans conservateurs et leurs adeptes du progrès. La géographie électorale vient conforter tout cela de manière très nette depuis les travaux d'André Siegfried et ses continuateurs. Le retour, cela a été d'abord la fin de l'exclusion et sans doute moins qu'on aimerait le croire le départ de la rénovation et du progrès.

LE TARN-ET-GARONNE SOUS LE REGARD
DE « L'OCCITANISME INTEGRAL »
(ANTONIN PERBOSC)

par Hervé Terral,
professeur de sociologie, Université de Toulouse, laboratoire Lisst

« L'histoire d'un peuple est inséparable
de la contrée qu'il habite »
(Paul Vidal de la Blache)

Selon la plaque apposée sur la Bibliothèque municipale de Montauban dont il fut, au soir de sa vie, responsable, Antonin Perbosc (1861-1944) est ainsi présenté :

« Fondateur de l'occitanisme
Poète e reformator de la lenga d'Oc
Pedagogue, etnografe, bibliotecari,
Majoral del Felibritge (Cigala de la Libertat) »

A l'évidence, cet homme fait aujourd'hui référence dans bien des domaines¹, mais il fut d'abord un instituteur laïque, boursier du département de Tarn-et-Garonne à l'école normale, un « hussard noir de la République », un « nourrisson de la sévérité », selon les formules employées par Péguy dans *L'Argent* (1913) pour qualifier cette première génération des maîtres représentative d'un « corps enseignant » combattant, cher à Ferry, Gambetta et quelques autres ; pour le fondateur des *Cahiers de la Quinzaine*, revue dont Perbosc fut un ardent admirateur, ce groupe avait néanmoins

¹ Pour une présentation d'ensemble de Perbosc, je me permets de renvoyer à mon livre : Hervé TERRAL, *Antonin Perbosc. Les langues de France à l'école*, Canet-en-Roussillon, Ed. Trabucaire, 2006.

déjà régressé en prestige moral à la veille de la Grande Guerre ! Péguy, comme Perbosc il est vrai, avait connu quelques démêlés avec la hiérarchie primaire. Pour Perbosc, auteur d'une monographie remarquable sur le village de La Capelle-Livron (1886), un de ses premiers postes, et de deux articles non moins remarquables et discutés en faveur des « patois » dans le journal indépendant *La Tribune des Instituteurs et Institutrices* (1886-87), les difficultés apparurent vraiment en 1890 quand l'inspecteur d'Académie J. Pouillot le rappela à l'ordre pour avoir « donné des devoirs en patois » à ses élèves. Pourtant, la même année, il lut le 11 août dans le cadre des « Festos Felibrencos et Cigalièros de Mount-Alba en l'ounou d'Ingres » un *Brinde al Carci e a sous Felibres* dans lequel il salua « nostre parla mairal, que brountzis e que tinto, / de Marselho à Bourdèus a sounat naut e cla », la résistance du Midi contre le Nord que menèrent « nostris ardits aujols », Jasmin, Mary-Lafon, son premier maître Castela le poète-meunier de Loubéjac, Mistral, Mme Michelet née Mialaret, Garisson, Pouvillon, etc. Paradoxe, ce texte sera repris... dans le *Bulletin d'Instruction Primaire de Tarn-et-Garonne* (1890, p. 218-225) ! La brochure du *Brinde*, imprimé à-part par Forestié, annonce comme « en préparation » une *Anthologie des écrivains tarn-et-garonnais*, 1^{ère} partie *Poètes (Troubadours, Félibres, Poètes français)*, 2^{ème} partie *Prosateurs*, ainsi que des *Lectures quercynoles. Recueil de Morceaux choisis à l'usage des Ecoles, extraits d'écrivains français et romans et relatifs aux mœurs, à l'histoire et à la littérature du Quercy*. De cet ensemble sera seulement publié, près de vingt ans plus tard, le travail sur les prosateurs sous le titre : *Anthologie d'un Centenaire. Pages choisies des écrivains tarn-et-garonnais (1808-1908)*². Au même moment, Perbosc contribue quelque peu, par une étude linguistique, à l'ouvrage d'un ancien inspecteur d'académie du département, U. Athané, *Essai sur Montauban et le Tarn-et Garonne géographique, historique, économique*³. Il tient donc une place importante dans les manifestations du Centenaire – originale, nous le verrons. Mais, pour mieux cerner la pensée perbosquienne sur son département, il importe de l'inclure dans un contexte temporel précis – ne fut-ce qu'en évoquant les seules années 1907-1909.

² Antonin PERBOSC, *Anthologie d'un Centenaire. Pages choisies des écrivains tarn-et-garonnais (1808-1908)*, Montauban, Paul Masson libraire-éditeur, 242 p.

³ Dans sa correspondance avec son ami Prosper Estieu (conservée au Collège d'Occitanie de Toulouse), Perbosc parle en terme très positifs de ses rapports avec Athané auquel il a prêté la copie des contes occitans relevés par ses élèves dans le cadre de la « société traditionniste » (i.e. folkloriste) fondée en 1900 à Comberouger. Athané était par ailleurs professeur de géographie à Toulouse et membre du jury d'évaluation des monographies communales réalisées par tous les instituteurs du département en 1885.

1907. C'est tout d'abord, au printemps, la spectaculaire révolte des viticulteurs languedociens et catalans, la « révolte des Gueux du Midi » selon une expression aujourd'hui consacrée, dont on peut se demander – comme pour les émeutes de banlieue de 2005– jusqu'à quel point elle put prendre une dimension ethnique. D'une part, certaines revendications s'affichèrent en langue d'oc (« abère tan dé boun bi et pas pourré mangea dé pan ! », « acaban nostré argén ») et des chants spécifiques furent créés (« Gloria als 87 » - les 87 membres du Comité d'Argeliers à l'origine du mouvement, « La Marselhesa dels vinhairons »⁴); d'autre part, certains leaders du mouvement, Marcelin Albert et le Dr. Ferroul les premiers, portés sur l'analogie historique, en appelèrent à la mémoire des Albigeois en lutte contre « les Barons du Nord », citant même le *sirventès* célèbre de Bernart Sicart de Marvejols : « Ay ! Tolosa e Provensa/ E la terra d'Argensa/ Bezièrs e Carcassei/ Que vos vi, que vos vei »... Si, d'après sa correspondance marquée par des soucis personnels alors, Perbosc demeura discret en cette affaire (comme Mistral au demeurant), force est de reconnaître que ces diverses citations font clairement écho à ses préoccupations intellectuelles. Déjà, en août 1898, il avait manifesté, lors de l'inauguration du buste d'Auguste Fourès (1848-1891) dans le jardin du Grand-Rond de Toulouse, des sentiments fortement teintés de nationalisme occitan – quand bien même terminait-il son discours par un « Vive Languedoc, vive France », lors même que son compère Estieu avait fait retentir un puissant « Vive l'Occitanie » pour les Fêtes de Gascogne devant les ministres Bourgeois et Leygues... qui n'en demandaient pas tant ! A l'évidence, une chaîne se déploie alors qui va de Mary-Lafon (1810-1884), le « Michelet du Midi », à Perbosc, via le pasteur ariègeois Nicolas Peyrat, laudateur des anciens cathares, et le félibrige dit « rouge » (L.-X. de Ricard, Fourès), proudhonien d'esprit. C'est dans la descendance de ce même Proudhon, auteur du *Principe fédératif*, que se trouve aussi un proche de Perbosc, le professeur de lettres Jean Charles-Brun (1870-1946), fondateur de la très modérée et éclectique Fédération régionaliste française en 1900. A l'occasion de la création de la « société traditionniste de Comberouger » dont les statuts sont déposés le 15 janvier 1900⁵ et qui existera jusqu'à son

⁴ On se reportera sur ce point à Ives SEGUIER, « 1907 e l'occitan », *Camins d'estiu*, n° 97, auton 2007, Ecole occitane d'été, Villeneuve-sur-Lot, p. 15-19. Cf. également l'excellent hors-série publié par la *Dépêche du Midi* sous le titre « Cette année-là... 1907 », 98 p. – avec les contributions de deux spécialistes R. PECH et F. NAPO.

⁵ L'article 5 précise : « La société fonctionne sous la direction de l'instituteur qui fait partie du bureau avec voix prépondérante. Le bureau comprend un président, un vice-président et un secrétaire. Ces trois derniers membres [des élèves] sont élus

départ pour un nouveau poste (Lavilledieu-du-Temple, à la rentrée 1908), Perbosc envisage même de créer une « fédération des sociétés traditionnistes scolaires du canton de Verdun-sur-Garonne » avec fête patronnée par Charles-Brun lui-même, précisant qu'il s'agit, à cette occasion, de « n'avoir pas l'air de faire une politique anticléricale tout en en faisant » (correspondance avec Estieu du 13 septembre 1900)⁶. Il faut affirmer avec force « le félibrige fédéraliste et libertaire », dira-t-il encore le 12 septembre 1901... Pour autant, si Perbosc s'inscrit clairement dans le mouvement républicain – d'une République sociale sans aucun doute, il convient de le relier aussi... à Charles Maurras et Frédéric Amouretti, lesquels, jeunes Félibres, en ont appelé par leur déclaration du 22 février 1892 au « fédéralisme », avant d'évoquer quelques années plus tard la perspective, toute française cette fois, d'un « nationalisme intégral » sous les auspices de la monarchie⁷. On peut émettre, en effet, l'hypothèse d'une reprise du qualificatif « intégral » par Perbosc sous le sceau de « l'occitanisme » (comme le fera, des décennies plus tard, Jacques Maritain quand il parlera d'un « humanisme intégral » dans sa *Philosophie de l'éducation*), quand, à l'occasion d'une simple préface, il saluera les revues toulousaines nées avec le siècle (*Essais de jeunes, L'Effort, Le Midi fédéral, La Revue provinciale*) comme : « estapas del camin que menèt los melhors – e entre tòtes Delbosquet – à l'ombra del cloquier, al còr de la tèrra patrial, al Felibritge, al occitanisme integral »⁸ Du clocher... à l'occitanisme intégral donc : un itinéraire intellectuel.

pour un an. ». Cf. Fonds Perbosc, Bibliothèque d'études et du patrimoine de Toulouse, manuscrit 1421, feuillet 66 et suivants, cités in Josiane BRU, préface à A. PERBOSC, *L'anneau magique*, Carcassonne, GARAE, 1987.

⁶ Il faut situer cette déclaration dans un contexte de « guerre scolaire ». Une partie de la correspondance de 1900-1901 porte sur le caractère plus ou moins républicain, *i.e.* anticléric, des inspecteurs locaux, avec qui il faut composer et... ruser par ailleurs sur la question de la langue. Le 3 juin 1904, Perbosc défend explicitement le « félibrige républicain » et regrette que « les Catalans, comme nous, fassent malheureusement la conquête d'une élite réactionnaire. »

⁷ Si le félibrige ne se confondit jamais avec l'Action française, créée en 1908, Mistral écrivit en 1909 à son fondateur : « A moun ami Charle Maurras que miés que tóuti a Coumpres e esclargi l'idéio de ma vido ». Cité in Simon CALAMEL et Dominique JAVEL, *La langue d'oc pour étendard. Les Félibres (1854-2002)*, Toulouse, Privat, 2002, p. 148.

⁸ Préface à Emmanuel DELBOUSQUET, *Capbat la lana*, Samatan, Editorial occitan, 1924, p. XVIII. Peu avant de décéder, Emmanuel Delbosquet (1874-1909) écrivit des poèmes en occitan, après s'être fait connaître comme un auteur de langue française de sensibilité régionaliste (*L'écarteur, Contes de la Lande gasconne*, etc.).

Tarn-et-Garonne et occitanisme intégral : Antonin Perbosc

1907, c'est aussi l'année où le musicien Déodat de Séverac (1873-1921) publie sa courte « thèse », *La centralisation et les petites chapelles musicales*, dans laquelle il affirme d'entrée : « La Musique Française actuelle est aux prises, comme toutes les autres branches de l'Art, avec un ennemi redoutable : la centralisation. Cet ennemi, qui risque d'entraver l'essor de quelques rares isolés, est parvenu aujourd'hui à l'apogée de sa puissance. » Avant de prendre pour modèles dans l'action « de se décentraliser soi-même » Mistral, Cézanne, Francis Jammes⁹... Au même moment, Charles-Brun fait clairement écho : « Nous savons très bien qu'en Europe, on ne compte plus les centres de publication et d'art, parfaitement distincts des capitales politiques : Bayreuth, Oxford ou Barcelone.¹⁰ » Barcelone, le nom est lâché ! référence incontournable pour tous ces hommes, portés à reconnaître les vertus du nationalisme catalan en expansion, sous l'égide, fut-elle politiquement conservatrice, d'un Enric Prat de la Riba. Prosper Estieu et Antonin Perbosc viennent, en effet, de participer durant l'année 1905 à l'aventure d'une revue « pan-occitane », *Occitania*, dirigée conjointement avec leur cadet Aladern et éditée officiellement à Toulouse et Barcelone – en fait dans cette dernière ville où une première mouture des *Contes gascons* de Perbosc est aussi publiée en volume. Si les poètes ont eu du mal à trouver un vrai public, leur travail demeure aujourd'hui encore un jalon important dans l'histoire des liens entre les deux espaces culturels. Mais 1907, c'est encore l'année où Estieu et Perbosc, en délicatesse avec le félibrige mistralien et le capoulier Dévoluy, se rapprochent de l'Académie des Jeux-Floraux de Toulouse et publient des ouvrages dont les thèmes médiévaux et épiques ne sauraient déplaire à plusieurs descendants de la noblesse languedocienne qui siègent sur les bancs de la digne société (laquelle se veut l'héritière, rappelons-le, de la Compagnie du Gai Savoir, fondée en 1323 !) : *Guilhèm de Tolosa* (1908)¹¹ pour Perbosc, *La Canson occitana, sirventès* (1908) pour Estieu. A l'évidence, le Tarn-et-Garonne peut alors apparaître... jeune et petit, même lors d'un Centenaire !

Dans la préface qu'il donne à l'*Anthologie d'un Centenaire*, Perbosc va donc à l'essentiel. D'une part, il expose son scepticisme sur le futur, anticipant de fait sur des interrogations contemporaines (cf. par exemple le

⁹ DEODAT DE SEVERAC, « La centralisation et les petites chapelles musicales », Thouars, Extrait du *Courrier musical*, 1907, 15 p. Écrit à la fin de ses sept ans d'études à la *Scuola Cantorum*, ce travail est dédié à son « ami Charles-Brun ».

¹⁰ Jean CHARLES-BRUN, *Les littératures provinciales*, Bibliothèque régionaliste Bloud et Cie, 1907, p. 33.

¹¹ Ouvrage couronné par le prix Pujol (1 500 francs, soit environ 4 500 euros actuels).

rapport de J. Attali sur la modernisation de la France, 2008) : « Célébrons donc ce Centenaire, en songeant à cette grande probabilité : on ne célébrera pas le deuxième Centenaire, car en 2008 il n'y aura plus de départements » ; il s'agit là, en effet, d'une « unité factice » - le meilleur exemple étant « celui du Tarn-et-Garonne » que l'on doit considérer comme « un monument vivant –pour quelque temps encore– à la gloire de la centralisation portée à son apogée par Napoléon ». D'autre part, il met en avant ses certitudes : « Qui a jamais crié avec conviction : *Vive le Tarn-et-Garonne !* Ce que chacun pense, consciemment ou non, c'est : *Vive le Quercy ! vive le Rouergue ! vive l'Agenais ! vive la Lomagne ! vive la Gascogne ! vive le Languedoc !* ». Singulier propos, on en conviendra, pour une commémoration officielle ! Propos attendus néanmoins, puisque déjà formulés lors de l'inauguration du monument de Fourès, au Boulingrin de Toulouse (1898). Pour le « Grand Laboureur », pour « l'Annonciateur du Relèvement », trois mots-clés résumaient, en effet, son combat : « le Terroir, la Patrie, le Droit ». Même si le propos se clôturait par un « Vive France », la Patrie évoquée était, sans nul doute possible, la « Patrie Occitane », celle du « Pays d'Oc » - et les valeurs convoquées, venues d'un glorieux passé, se disaient : « l'Amour, la Valeur, la Lumière, la Liberté »... Par là-même, Perbosc interprétait à sa façon l'amour des « petites patries », chères à l'école républicaine et à son maître-historien Ernest Lavisse¹², conjuguée avec celui de la Grande Patrie.

Dans cette approche, le département est trop... ou trop peu. Derrière le « pays », il y a d'abord la commune, celle des monographies d'instituteurs ou des travaux d'érudits (auxquels Perbosc se livra sur le tard avec Séverin Canal, archiviste du département, en étudiant par exemple les *Coutumes de Verlhac-Tessou*), celle que saluait avec résolution un jeune député du Tarn voisin dénommé Jean Jaurès qui, lors d'un discours à la Chambre (21 octobre 1886), revendiquait dans un souci affirmé de la dimension locale contre l'uniformisation scolaire que « la commune ait encore le droit, à ses frais, et sans sortir de la laïcité, d'instituer des écoles d'expériences ou des programmes nouveaux, que des méthodes nouvelles puissent être essayées ou des doctrines plus hardies puissent se produire »¹³ - tout comme, plus âgé, il se prononcera en faveur de l'enseignement de la

¹² Ernest Lavisse, devenu professeur en Sorbonne, ne manquait pas de faire des discours de fin d'année scolaire dans son village natal du Nouvion-en-Thiérache (Aisne) sur « l'amour du pays natal », « la Patrie », etc. , et de les publier en une de la *Revue pédagogique*, organe de l'encadrement primaire.

¹³ Cité in *Le Monde* du 8 janvier 1994 dans une tribune libre du ministre Alain Madelin, lors du débat sur la révision de la loi Falloux.

Tarn-et-Garonne et occitanisme intégral : Antonin Perbosc

langue d'oc (articles de *La Dépêche*, 1911)¹⁴. La commune, c'est aussi, venues du lointain Moyen-Age, les villefranches et autres bastides – le Tarn-et-Garonne en compte quelques-unes !, génératrices d'un mouvement d'émancipation du Tiers-Etat salué par la Révolution de 89, mais aussi par un jeune sociologue et historien, marseillais dans ses origines, Edmond Demolins (1852-1907), future figure de proue du mouvement leplaysien¹⁵. C'est toutefois du côté d'une gloire départementale que Perbosc cherchera, dans sa préface iconoclaste, quelque appui : Jean Izoulet (1854-1929), professeur de philosophie sociale au Collège de France¹⁶. Dans un *Discours* prononcé au banquet de l'Union amicale des Tarn-et-Garonnais de Paris en 1894, largement cité par Perbosc, ce dernier avançait l'idée que « la France est un organisme malade qui présente une tête hypertrophiée et un corps atrophié, une tête fébrile et des membres atones ». Perbosc commente : « Il semble qu'aujourd'hui s'étend autour de Paris un immense cercle où le centre seul absorbe et répand toute vie. En dehors de ce centre sont les provinces – c'est à dire : la France. Là se lèvent des penseurs, des poètes, des artistes ; mais Paris ne les voit, ne les sacre, que s'ils deviennent siens : une belle œuvre qui se permet d'éclorre hors de son ombre ne compte pas ; Paris ne s'occupe pas de cela et la province moutonnaire singe la capitale : elle dédaigne l'auteur, fût-il génial, qui n'est pas encensé comme tel par les journaux de Paris, d'où lui viennent toutes faites les idées qu'elle veut bien nommer ses opinions. » On songera, à ce propos, au destin de Frédéric Mistral qui sera toujours reconnaissant à Lamartine d'avoir vu en lui une sorte d'Homère provençal et d'avoir ainsi lancé sa carrière littéraire. Bien d'autres tiendront des propos semblables d'esprit. Citons par exemple – la liste complète serait longue : le criminologue Gabriel Tarde (1843-1904), natif de Sarlat en Périgord et lui aussi professeur au Collège de France alors (mais de philosophie moderne !), défendant l'enseignement de la langue d'oc, fut-elle dénommée « patois », jusque dans le très officiel *Manuel général de l'Instruction primaire*(1899)¹⁷, le jeune écrivain béarnais Simin Palay (1874-

¹⁴ Reproduits in Hervé TERRAL, *La langue d'oc devant l'école. 1789-1951 (Textes choisis)*, Puylaurens, Institut d'études occitanes, 2005.

¹⁵ Cf. son premier opuscule : *Les libertés populaires au Moyen-Age*, Paris, Librairie de la Société bibliographique, 1876. Demolins fut, par ailleurs, le créateur de l'Ecole des Roches, fleuron de l'éducation nouvelle en France.

¹⁶ Hervé TERRAL, « Jean Izoulet (1854-1929) : un penseur quercynois à redécouvrir », *Bulletin de la Société archéologique de Tarn-et-Garonne*, tome CXXXI, 2006, 115-124.

¹⁷ Cf. Hervé TERRAL, « Gabriel Tarde : un criminologue défenseur des patois », revue *Lo Bornat*, Périgueux, avril 2006, 15-26.

1965) dénonçant dans *La Bouts de la Terre* (« La décentralisaciou », 1^{er} août 1910) les départements comme « petits *talhucs* » conçus pour « diviser », les Compagnons de l'Université nouvelle qui, au lendemain de la Grande Guerre, vont penser la Réforme scolaire à venir (« tout partait de Paris »¹⁸), l'ethnologue Arnold Van Gennep (1873-1957) dont Perbosc fut un des correspondants et qui, dans son *Traité comparatif des nationalités* (1922), affirmait la coexistence de « plusieurs nationalités dans la République française »... Jusqu'à Félix Castan (1920-2001), disciple déclaré de Perbosc, son relais en quelque sorte : « Décentralisation nationale et renaissance occitane sont indissociables. L'une ne peut aller sans l'autre. L'échec patent de l'une et de l'autre aujourd'hui a pour cause leur disjonction » (Discours de Fontenay-sous-Bois, 23 février 1996, *Estudis occitans*, n° 20).

*

**

Perbosc, instituteur puis bibliothécaire public, dût beaucoup au département de Tarn-et-Garonne... et le lui rendit bien par ses nombreuses études : de la monographie de Lacapelle-Livron à *l'Anthologie d'un Centenaire* et jusqu'à ses *Contes populaires. Contes de la vallée du Lambon recueillis par la Société tradionniste de Comberouger* et publiés sous l'égide de la Société des études locales de l'enseignement public en 1914¹⁹. Un de ses titres, plus tardif (1926), indique toutefois avec clarté les limites de cet attachement – ou, plutôt son substrat et son horizon : *Bibliographie occitane. Quercy et Tarn-et-Garonne*²⁰. « L'étrange mosaïque napoléonienne » laisse, en effet, transparaitre « le vieux pays de Quercy », comme l'écorce, la sève au pays des chênes... Politique, Perbosc le fut sans doute à sa manière, proudhonienne, républicaine, voire anticléricale à ses heures (ce qui ne l'empêcha pas d'entretenir de très bons rapports avec le curé de

¹⁸ Cité in F. JEAN-DESTHIEUX, *Les Crânes bourrés*, Paris, La renaissance du Livre, 1920, p. 129. L'auteur y revendique par ailleurs « les droits ethniques de l'individu » : « On ne dit pas à un enfant que la langue de son père est celle d'un barbare sans l'inviter par cela même à lui manquer de respect. C'est bien cela qui n'est plus admissible au pays de la liberté ! » (p. 64).

¹⁹ Avec une préface très émouvante écrite par Perbosc lui-même... le jour même où Jaurès fut assassiné ! Signalons dans la même collection, un autre volume, dirigé par son ami l'instituteur Jean HINARD : *Contes populaires de la vallée de la Bonnette, recueillis par les élèves de l'école de Loze*.

²⁰ Antonin PERBOSC, *Bibliographie occitane. Quercy et Tarn-et-Garonne*, Toulouse, Ed. Occitania, 1926, 23 p.

Tarn-et-Garonne et occitanisme intégral : Antonin Perbosc

Comberouger ou l'abbé Justin Bessou, grand Félibre devant l'Éternel !). Mais il fut surtout poète et poète pré-socratique, est-on tenté d'écrire. Dans une de ses premières lettres à Estieu (1^{er} juin 1892), n'avait-il pas, en effet, déjà tout dit d'une visée presque prométhéenne : « Dans notre dernière conférence pédagogique, j'ai combattu –seul contre tous– l'idée de haine... Nous sommes une nouvelle école dans le félibrige : non plus des séparatistes, mais des cosmopolites – ce qui en somme revient à peu près au même. Le Campèstre²¹ – l'Humanité ! » ? Ce chemin-là, s'il put emprunter à l'occasion la voie du très officiel Tarn-et-Garonne ou celui de la France révolutionnaire de 89, passait davantage au fil des ans par un « occitanisme intégral », fondé sur l'ethnie et la civilisation d'oc, hier si prestigieuses et si vivantes à ses yeux encore.

²¹ *Campèstre*, c'est-à-dire Nature, mot-clé de la cosmogonie de Perbosc. Son ouvrage-maître, *Lo libre del Campèstre*, annoncé dès... 1903, attendra 1970 pour une première édition par l'Institut d'Études Occitanes et Félix CASTAN et l'an 2000 pour une seconde, plus élaborée, par Georges PASSERAT.

**AVOCATS ET GENS DE LOI A MONTAUBAN AU MOMENT DE LA
CREATION DU DEPARTEMENT DE TARN-ET-GARONNE¹**

**par Serge Capel,
docteur en droit
avocat au barreau de Tarn-et-Garonne**

Au début de l'année judiciaire 2007, près de quatre-vingts avocats constituaient le barreau du Tarn-et-Garonne, siégeant au Tribunal de grande instance de Montauban. Un corps professionnel relativement jeune, le tableau de l'ordre permettant en effet d'y recenser 35 praticiens ayant prêté serment depuis moins de quinze ans, 41 % d'entre eux n'ayant pas encore atteint l'âge de quarante ans.

Le dynamisme qui ne pouvait qu'en résulter fut non seulement révélé en interne mais aussi au grand public au cours de l'automne, lorsque contre toute attente, la réforme de la carte judiciaire proposée par le garde des Sceaux, qui confirmait sur le plan local, la disparition du Tribunal d'instance de Moissac, annonçait aussi sans qu'aucune concertation n'ait été conduite antérieurement, la disparition progressive de l'activité locale d'instruction. Pour le ressort de la Cour d'appel de Toulouse, le projet envisageait effectivement la création unique d'un pôle d'instruction basé sur la capitale régionale pour traiter les affaires complexes.

L'initiative revenant à court terme à priver de leur activité d'instruction, l'ensemble des Tribunaux de grande instance de la région judiciaire et à moyen terme, de les amputer d'une partie de leur activité pénale, tant en matière correctionnelle que criminelle, l'Ordre des avocats du Tarn-et-Garonne considérait comme inacceptables de telles perspectives et décidait le 14 novembre 2007, de voter une grève immédiate et illimitée du

¹ L'auteur remercie Pascale MAROUSEAU, directrice des Archives de Tarn-et-Garonne, pour avoir facilité l'accès aux documents ayant permis ces recherches.

Serge Capel

traitement des affaires en cours, exposant deux jours plus tard lors de l'audience correctionnelle et par la voix de leur bâtonnier, les motifs de leur colère. Eloignés de tout combat corporatiste, les jeunes avocats, rejoints et soutenus par leurs aînés, défendaient alors la création d'un pôle d'instruction sur Montauban au nom du maintien d'une organisation judiciaire cohérente et de proximité.

« Les hommes en noir voient rouge »² titraient certains quotidiens locaux, lorsqu'au fil des jours, le mouvement ne cessait de se durcir, atteignant son paroxysme le 28 novembre 2007. Les avocats du barreau de Tarn-et-Garonne, rejoints par leurs homologues des barreaux d'Agen et de Marmande décidaient en effet d'occuper la salle d'audience des assises pour solliciter le report de la session par solidarité à leur mouvement. L'opération se soldait cependant par leur expulsion ordonnée *manu militari*, ce qui renforçait leur détermination à obtenir gain de cause.³

Avec l'appui des magistrats et des élus locaux, sensibilisés par le mouvement et conscients des enjeux collectifs, à l'issue de cinq semaines de résistance les avocats tarn-et-garonnais obtenaient la création d'un pôle d'instruction sur Montauban conformément à leurs souhaits et dès lors, assuraient pour le département et les justiciables qui en ressortent, l'accès à un service public complet de proximité, sans avoir à se déplacer sur Toulouse, dans un contexte où la mobilité, si louée par les discours modernistes, n'en demeurera pas moins de plus en plus un luxe pour les plus faibles, du fait de l'envolée des prix de l'énergie.

Le maintien d'un Tribunal de grande instance aux compétences diversifiées préserve de même les Tarn-et-Garonnais d'une migration progressive des auxiliaires de justice vers des barreaux non affectés par les réformes en cours, exil qui aurait pour conséquence de limiter localement l'accès au droit de la défense et de lui conférer inévitablement d'ici quelques années, l'aspect sinistré qu'il pouvait alors présenter au moment où le baron Vialètes de Mortarieu obtenait de l'empereur, la concrétisation de sa promesse, par les sénatus-consulte et décret impérial des 4 et 21 novembre 1808, portant la création du Tarn-et-Garonne.

A l'époque de la création du département, les sources et les fonds autorisant la récolte d'un nombre suffisant de traits et caractères pour esquisser le portrait d'une société judiciaire locale ne s'avèrent pas très abondants. Néanmoins, la consultation des calendriers de Montauban, alors

² *Dépêche du Midi*, tirage du 17 novembre 2007, p. 2.

³ *Dépêche du Midi*, tirage du 29 novembre 2007, p. 39.

Avocats et gens de loi à Montauban

imprimés par les ateliers Crosilhes, dont les premières éditions remontent au début de l'Empire, permet de se forger une opinion.

A quelques années de la naissance du Tarn-et-Garonne, l'ordre judiciaire venait de connaître selon les vœux de Bonaparte, une nouvelle réforme dont l'objectif visait à corriger les incohérences engendrés dans ce secteur par l'enthousiasme révolutionnaire. La lecture du calendrier de 1805 révèle cette structure remaniée, telle que voulue sous le Consulat. Le département du Lot a tout autant que les autres circonscriptions bénéficié de ces nouvelles instances destinées à rendre la justice suivant des plans à la fois hérités de la loi des 16 et 24 août 1790 et de la loi du 28 pluviôse an VIII.

I - De l'ordre judiciaire montalbanais à la veille du Premier Empire

Ainsi, depuis peu de temps, l'arrondissement de Montauban est-il doté d'un Tribunal de première instance, connaissant en premier et dernier ressort, « dans les cas déterminés par la loi », des matières civiles ainsi que des matières de « police correctionnelle. » Cette juridiction se prononce en outre sur l'appel des jugements rendus en premier ressort par les juges de paix. Ces derniers sont d'ailleurs au nombre de 12 pour l'arrondissement. Tandis que deux justices de paix ont été installées à Montauban, les dix autres sont disséminées dans le premier arrondissement. Bourg-de-Viza, Caussade, Caylus, Lafrançaise, Lauzerte, Moissac, Molières, Monclarc, Montpezat et Nègrepelisse apparaissent ainsi comme le siège de ces véritables justices de proximité⁴. Enfin, à l'égard des affaires commerciales, deux Tribunaux de commerce assurent le traitement du contentieux. Le premier siégeant à Montauban, le second à Moissac.

L'organisation judiciaire ainsi décrite du premier arrondissement s'apparente à celle des arrondissements de Figeac, Gourdon et Cahors.

Au sommet, se tient la Cour d'appel installée à Agen qui statue comme son nom l'indique sur les appels des jugements de première instance en matière civile rendus par les Tribunaux d'arrondissement et sur les appels des jugements de première instance rendus par les Tribunaux de commerce. En revanche, c'est Cahors qui a hérité de la Cour de justice criminelle dont la vocation et de connaître de toutes les affaires criminelles et statue sur les appels des jugements rendus par les tribunaux de première instance, en matière de police correctionnelle.

Ainsi, tel qu'il se présentait pour le premier arrondissement du Lot, le nouvel ordre judiciaire offrait-il un cadre susceptible de reconstituer à

⁴ Archives départementales du Tarn-et-Garonne, *Calendrier de Montauban*, Impr. Ch. Crosilhes, année 1805.

Montauban, une société d'hommes de loi, apparemment sinistrée depuis plusieurs décennies. Cette reconstitution s'avèrerait timide et donc progressive.

II - Une société judiciaire éprouvée par les épreuves du temps

Le calendrier de 1805 laisse apparaître seulement l'existence de quatre praticiens réguliers auprès du Tribunal de première instance : Croshiles, Lafon, Leygue et Diffes. La faiblesse des effectifs n'est guère toutefois surprenante en raison de l'action diligentée à l'encontre de ces auxiliaires par les députés de la Constituante sous la Révolution française de 1789.

A - Les épreuves engendrées par la Révolution

Effectivement, si la réorganisation des tribunaux voulue et concrétisée par l'Assemblée nationale constituante sonna directement le glas des juridictions de l'Ancien Régime auxquelles se substituaient 551 tribunaux, ce remaniement entraînait aussi et de manière plus inattendue, car au détour d'un texte consacré au costume des juges, la suppression de l'ordre des avocats. Instituant pour les juges l'habit noir et le chapeau à plumes, le décret des 2-11 septembre 1790 en son article 10 *in fine* disposait en effet que « les hommes de loi ci-devant appelés avocats, ne devant former ni ordre ni corporation, n'auront aucun costume particulier de leur fonction. » Ce qui revenait dès lors à les écarter des institutions judiciaires.

A cette époque, la disparition de l'ordre des avocats demeure encore une énigme pour les historiens. Elle apparaît d'autant plus incompréhensible que pas moins de 213 avocats composaient alors l'Assemblée constituante. Plusieurs thèses se sont efforcées d'apporter des explications. Des auteurs l'ont attribué au mépris exprimé par les avocats de l'époque à la nouvelle organisation judiciaire ; beaucoup d'avocats, notamment du barreau de Paris, étaient hostiles au maintien de l'ordre⁵. D'autres chercheurs ont évoqué les divisions et conflits internes aux seins des barreaux, en particulier entre le barreau parisien et ceux relevant des provinces. Les divisions entre jeunes et anciens avocats ayant été de même évoquées.⁶

Ces argumentations ne sont pas à exclure, mais l'une des causes phares puise cependant sa source dans le creuset du libéralisme économique confirmé par le vote de la loi Le Chapelier (les 14 et 17 juin 1791), entraînant

⁵ A. DAMIEN, « La suppression de l'ordre des avocats par l'Assemblée Constituante », in *Rev. Trim. de la Cour d'appel de Versailles*, déc. 1988, p. 7.

⁶ FOURNEL, *Histoire du barreau de Paris sous la Révolution*, 1813.

Avocats et gens de loi à Montauban

la suppression des corporations, débuté par le décret du 17 mars 1791, lequel consacrait la liberté du commerce et de l'industrie et *celle d'exercer telle profession, art ou métier qu'on jugera bon*. Les contemporains ont en effet assimilés à tort, les ordres d'avocats à des groupements corporatifs, nostalgiques des Parlements définitivement supprimés quelques mois plus tôt. Seule à cette époque, comptait la liberté de l'individu et les associations apparaissaient alors contraire à cette liberté. La loi Le Chapelier disposait notamment : « l'anéantissement de toutes les espèces de corporations de citoyens de même état et profession étant une des bases fondamentales de la constitution française, il est défendu de les rétablir de fait sous quelque prétexte et quelque forme que ce soit ». Et tout en se consolidant, le dispositif se clôturait par le préambule de la constitution du 3 septembre 1791, affirmant « qu'il n'y a plus ni jurandes, ni corporations de professions, arts et métiers »⁷.

Dans un tel contexte, la suppression des ordres d'avocats s'avérait donc inéluctable. Bien évidemment, Montauban n'échappera pas à la règle. De nombreux auteurs qui se sont consacrés à l'histoire de la ville sous la Révolution de 1789 ont souligné la grande méfiance des élites montalbanaises à l'égard de l'Assemblée nationale. La désignation de Cahors comme chef-lieu du département du Lot occulte trop souvent d'autres motifs de mécontentement. Jean-Baptiste Poncet-Delpech, le seul Montalbanais élu en qualité de député du Tiers, pourtant juriste de formation, participera malgré lui à cette mutilation. Dotés de l'esprit des lumières, les avocats montalbanais qui avaient pourtant rejoint le camp des patriotes pour s'associer, dès le 22 juillet 1789, à la création d'un comité patriotique constitués encore de magistrats, marchands et artisans, conserveront une certaine amertume du sort qui leur sera en définitive réservé.

La réorganisation de l'ordre judiciaire n'épargnait pas non plus les personnalités locales, titulaires d'offices de judicature et donc des juges.

Indépendamment de l'implantation de la Cour des aides, spécialisée dans les affaires de finances, voulue au XVII^{ème} siècle par l'évêque Pierre de Bertier pour renforcer la reconquête catholique de la Ville⁸, il est important de rappeler que la généralité de Montauban comptait sous l'Ancien régime,

⁷ J.-P. ROYER, *Histoire de la Justice en France*, éd. PUF, 1995, p. 312 et s. Voir aussi, J.-L. GAZZANIGA, sous la direct. de, *Histoire des Avocats et du barreau de Toulouse*, éd. Privat, 1992.

⁸ C. MENGES, *La Cour des Aides et finances de Montauban, 1642-1790*, th. Droit, Toulouse I, 1991, 2 vol. dactyl.

comme toutes les provinces du royaume, un nombre impressionnant de juridictions aux compétences enchevêtrées et au sein desquelles, comme le soulignait le juriconsulte Loyseau, *très peu de plaideurs avaient le bonheur de n'être pas engloutis*⁹. L. Combarieu, dans son mémoire consacré aux justices royales établies dans la généralité de Montauban, précise qu'avant la Révolution, *dans la partie du Quercy qui correspond au département du Lot actuel, un présidial, quatre sénéchaussées, deux vigueries, douze justices royales et environ deux cents justices seigneuriales et cela, indépendamment des juridictions spéciales telles que maréchaussées, officialités diocésaines, tribunaux d'élections, etc.*¹⁰. constituaient en partie l'ordre judiciaire autour de la cité, dont le Présidial, créé par édit du roi en avril 1630, bénéficiait d'un certain prestige¹¹.

Au cours du second semestre 1790, toutes ces institutions disparaissaient définitivement et avec elles, ces magistrats de l'ordre ancien. A travers l'arbitrage et la justice de paix, les constituants mettaient alors en place une nouvelle organisation judiciaire largement dominée par les procédures conciliatoires.

Les Tribunaux de district ou bien encore les instances relevant de la nouvelle justice pénale de droit commun étaient appelées à accueillir des juges désormais élus, anciens hommes de lois, aisés et instruits. Des études plus approfondies permettraient de connaître les personnalités qui se sont substituées aux anciens officiers. Nous savons que par la « qualité d'hommes de lois », les constituants entendaient dans le cadre du décret du 2 septembre 1790, réserver ces nouvelles missions aux avocats qui avaient autrefois exercé leur talent auprès des juridictions d'Ancien Régime. Au sein d'une municipalité, dominée par le marquis de Cieurac, et de ce fait, par les royalistes, il ne paraît pas cependant avoir été facile pour les avocats montalbanais, patriotes, de conquérir les bancs de cette nouvelle magistrature.

Localement, les événements transformaient ainsi le monde de la justice sans toutefois engendrer de traumatisme majeur comme il en fut sur d'autres places, élevées au rang de cités judiciaires.

⁹ J.-P. ROYER, *Histoire de la Justice en France*, éd. PUF, 1995, p. 25.

¹⁰ B.M. de Toulouse, cote LMC 7053 : L. COMBARIEU, *Mémoire sur les justices royales établies dans la Généralité de Montauban*, Cahors, Impr. A. Cuestant. 1899, p.5.

¹¹ Montauban fera partie des 60 sièges présidiaux créés au sein du royaume. Ces cours s'avéraient compétentes en dernier ressort, pour les affaires civiles d'un objet inférieur ou égal à la somme de 250 livres en capital sans appel possible et 500 livres en capital en premier ressort, les jugements s'avérant exécutoires nonobstant appel, l'appel étant dévolutif mais non suspensif.

B - Une société de juristes, fragilisée sous l'Ancien Régime

Certes, la suppression de la Cour des aides accentuera les déceptions mais il serait en effet excessif d'imputer seulement à la Révolution française de 1789, la dislocation d'une société de gens de justice au sein de la ville de Montauban. La proximité de Toulouse et surtout celle de son Parlement ne semble pas avoir permis, dès le milieu du XVIII^{ème} siècle, le développement du côté des juges, d'une caste quasi-aristocratique et pour les avocats d'un barreau aussi puissant que celui de certaines cités environnantes. Ainsi, vers le milieu du XVIII^{ème} siècle, l'intendant de la généralité de Montauban rédigeait-il : « La décadence des tribunaux de justice et le discrédit des charges de judicature dans les sièges inférieurs, sont un mal trop connu dans la généralité de Montauban pour devoir être dissimulé. Le nombre des juges y diminue tous les jours, surtout dans les sièges qui exercent le premier degré de juridiction [...]. Il reste encore un nombre considérable d'officiers dans les tribunaux de second ordre et de ressort tels que sont les présidiaux et les sénéchaussées ; il y a cependant déjà beaucoup d'offices vacants et le vide s'augmente chaque jour. »¹²

En ce qui concerne les offices, les familles s'avéraient prêtes à concevoir des efforts financiers pour se placer dans les institutions supérieures ou dans les chancelleries qui procuraient de la distinction et du relief. Les bureaux de finance étaient de même attractifs en procurant honneurs et émoluments. En revanche, les offices relevant des tribunaux inférieurs, sans gages, ni honneurs ni privilèges et en outre, peu lucratifs, n'avaient pas le même attrait. Montauban souffrait d'une telle circonstance. Seule la Cour des aides ou bien encore le présidial conservaient de l'intérêt.

La généralité de Montauban comprenait deux provinces : le Rouergue et le Quercy. Dans le Quercy, 33 paroisses situées au-delà de la Dordogne, dans la partie quercynoise de la vicomté de Turenne relevaient du ressort du Parlement de Bordeaux. Celles du Rouergue dépendaient judiciairement de celui de Toulouse. Incontestablement, de telles cours faisaient de l'ombre aux institutions locales à l'égard desquelles les ambitions s'amenuisaient... Le barreau montalbanais souffrait autant de cette circonstance. Déjà, du fait de leur confession protestante, beaucoup de familles, pourtant aisées et honorables n'avaient pu s'orienter vers la profession. Ainsi, en fut-il pour Jeanbon Saint-André, dont le destin révolutionnaire aurait permis au

¹² L. COMBARIEU, *op. cit.*, p. 4.

barreau local de s'illustrer par l'intermédiaire d'un de ses membres¹³. L'exemple de l'avocat montalbanais Jean-Baptiste Selves est encore plus révélateur. Né à Montauban en 1756, il étudiera le droit à Toulouse avant d'y embrasser la profession d'avocat en son Parlement. Or, ce n'est pas en cette qualité qu'il reviendra dans sa ville natale mais après avoir accédé à la magistrature, puisque titulaire d'un office de judicature, il deviendra alors successivement juge au Présidial puis à la Cour prévôtale de Montauban¹⁴.

En cette seconde partie du XVIII^{ème} siècle, cette société judiciaire, juges et défenseurs confondus se révélait ainsi déjà fragilisée. La Révolution n'allait qu'accentuer davantage la situation.

III - De l'organisation de la défense au cours de la période révolutionnaire

Comme nous l'avons vu, du fait de la destruction de l'ordre judiciaire ancien, à compter de 1790, le barreau de Montauban n'existait plus. Dès lors, la défense n'était-elle plus assurée que par deux nouvelles catégories d'assistants : les avoués et les « défenseurs officieux ».

Avec les défenseurs officieux, la barre et donc la plaidoirie devenaient accessibles à tous. L'accès libre à la fonction, dans cet esprit de liberté, si chère au temps, exigeait en outre que l'assistance soit gratuite, les défenseurs officieux ne pouvant « officiellement » réclamer aucune rétribution. Ce vœu pour le moins utopique, aurait pour conséquence, de façon souterraine, d'ouvrir la porte à de nombreux abus difficilement contrôlables. Qu'allait-il en être de la qualité de la défense ? En fait, comme nous y avons fait référence, les politiques espéraient attirer aux prétoires les anciens avocats pour accroître les effectifs des nouveaux candidats. Selon les localités, les espérances seraient atteintes, comme à Paris, où un grand nombre d'anciens avocats s'organiserait même autour d'une institution officieuse « les avocats du Marais ». Plus près de Montauban, à Toulouse, hostiles à la nouvelle organisation judiciaire, beaucoup d'anciens avocats refuseraient d'exposer leurs talents à la barre, laissant le champ libre à de nouvelles têtes, certaines notoirement incompétentes, d'autres, qui se révéleront brillantes, par leur éloquence, sans pour autant avoir reçu de formation juridique.

¹³ C. STIERLE, « Jeanbon Saint-André », in *Images et Visages de Tarn-et-Garonne, Le pays montalbanais aux temps modernes*, tome 5, volume 1, éd. Le Capharnaüm, 2008, p. 73 et 74.

¹⁴ C. LOSSOT, « Jean-Baptiste Selves : avocat montalbanais et polémiste judiciaire sous l'Empire », in *Bull. de la Société Archéologique et Historique de Tarn-et-Garonne*, t. CXXXI, 2006 p. 93 à 101.

Avocats et gens de loi à Montauban

Auprès des défenseurs officieux, la constituante créait cependant par décret en date du 20 janvier – 20 mars 1791, les avoués, nouveaux officiers ministériels établis auprès des Tribunaux de district. En définitive, l'office rappelait celui des procureurs de l'Ancien Régime qui agissaient en justice au nom de ceux qui plaidaient en quelque juridiction... Les avoués devaient effectivement représenter les parties ; responsables des pièces et titres de ces dernières, ils accomplissaient tous les actes utiles à la régularité de la procédure. Chargés de la mise en état, avec l'accord des parties, l'article 3 du décret leur permettait de les défendre par écrit et même par oral, c'est-à-dire en plaidant. Un nouveau décret, celui du 3 brumaire an II (24 octobre 1793) allait néanmoins réduire considérablement leur action pour en définitive les faire disparaître. Leur activité était déjà limitée aux Tribunaux de districts, de telles sortes que toutes les autres juridictions créées ou préservées par la loi des 16 et 24 août 1790 leur étaient interdites.

En conséquence, il est évident que la profession perdait de son attrait ; aussi, allait-elle de plus en plus perdre en effectif ; le nombre de candidats et de praticiens diminuant d'autant plus qu'à compter du 26 janvier 1793, ils étaient soumis à la production préalable d'un certificat de civisme, laissant aux autorités le champ libre d'écarter tous ceux non gagnés aux idées révolutionnaires les plus rudes. La guerre contre l'Europe coalisée face à cette France révolutionnaire réduisait enfin le nombre d'avoués en exercice et la simplification des procédures, souhaitées par la Convention, rendait leur rôle pratiquement superflu. Le décret du 3 brumaire an II, article 12, supprimait ainsi et finalement les avoués, sauf aux parties à se faire représenter par des fondés de pouvoir. De ce fait, à compter de 1793, le droit de la défense n'était-il plus représenté que par des « fondés de pouvoir » et « défenseurs officieux » que la misère, engendrée par près de dix années de guerre civile et étrangère, devait avoir nécessairement épargnée, car ces « non professionnels » n'étaient en outre autorisés à solliciter la moindre rémunération pour leur assistance. Inévitablement l'activité n'était donc pas attractive.

Ainsi en était-il du droit de la défense, à cette époque pour laquelle nous soulignerons, même si d'autres causes, évidemment politiques, en ont été responsables, s'apparente à une période, où la proportion de justiciables à monter sur l'échafaud, fut l'une des plus fastes.

Très peu d'éléments nous renseignent sur les avoués et défenseurs officieux ayant pratiqué durant ces années terribles auprès des Tribunaux de districts ou de police correctionnelle. Il est cependant possible de les « deviner », en consultant le plumitif des audiences du Tribunal

Serge Capel

correctionnel pour la période 1804-1807 et donc, à l'aube de la création du Tarn-et-Garonne¹⁵.

A cette époque, depuis l'an VIII, les avoués ont été rétablis par la loi du 27 ventôse qui mettait en place, auprès de chaque Cour d'appel et de chaque Tribunal de première instance, un nombre fixe d'avoués qui avaient ainsi le droit de postuler et de prendre des conclusions dans le tribunal pour lequel ils étaient établis. Les avocats seraient en revanche rétablis plus tardivement. Les circonstances les obligeront à se reconstituer en premier lieu de façon officieuse durant le Consulat sous la forme de listes d'hommes de lois. Les textes du 22 ventôse en XII (13 mars 1804) permettront la naissance du tableau des avocats, avant que le décret du 14 décembre 1810 ne reconstitue la profession sous la forme d'ordres. Le décret du 2 juillet 1812 réserva enfin aux avocats le monopole de la plaidoirie devant les Cours d'appel, les avoués ne pouvant alors que présenter des demandes incidentes¹⁶.

Dans un tel contexte, il n'est donc guère étonnant que le calendrier de 1805 nous montre une liste fixe d'avoués dont l'effectif se révèle supérieur (plus du double) à celui des « hommes de lois et avocats » que nous avons recensé seulement au nombre de quatre. Le nombre d'avoués demeure toutefois modeste. Ils sont seulement neuf à être inscrits auprès du tribunal de première instance, lequel est présidé à cette époque par Jean-Baptiste Poncet-Delpech, qui après avoir été en 1791, président du Tribunal du district a été nommé, après le coup d'Etat de Bonaparte, le 2 prairial an VIII, à la tête de cette juridiction. Son exemple démontre que les gens de lois qui se sont illustrés à Montauban sous la Révolution en qualité de patriotes modérés, ont réussi à traverser les troubles engendrés par une telle époque en conservant la confiance non seulement des administrés mais aussi des politiques.

Brocart, Delcassé, Viguié, Mallet, Château-Diffes, Sarrat, Pujol, Prévot et Redon constituent ainsi la liste des avoués de Montauban.

L'évolution de quelques-uns laisse à penser que leur carrière a débuté lors de la période révolutionnaire en qualité de défenseurs officieux. Comme nous l'avons vu, avoués nouvellement créés en 1791 mais supprimés en l'an II, ils ont semble-t-il persévéré dans leur fonction jusqu'à leur rétablissement officiel tout au long des années révolutionnaires. Ainsi en est-il de Delcassé, pour lequel, le greffier, hésitant face à tant de changements en si peu d'années, l'inscrit encore sur les minutes en 1804 en

¹⁵ Archives départementales du Tarn-et-Garonne, cote 1 U 372 : jugements correctionnels du 22 mai 1804 au 24 mars 1807.

¹⁶ *Histoire de la Justice en France, op. cit.*, p. 434 et s.

Avocats et gens de loi à Montauban

tant que « défenseur officieux ». Ainsi peut-on lire sur les jugements correctionnels : ... *Sieur X, assisté de Me. Delcassé, avoué, son défenseur officieux...* Cette hésitation permet de comprendre dès lors que Delcassé est un visage nouveau dans l'univers de la défense transformé par les lois révolutionnaires. Il en est de même pour Prévot, Mallet et Brocart.

A l'égard de Diffes, la transcription n'est pas la même. Le greffe le mentionne sur les minutes en qualité « d'homme de lois ». Comme indiqué *supra*, celui-ci semble avoir donc toujours été avocat ; aussi est-il permis d'envisager que sa carrière a débuté sous l'Ancien Régime. Crosilhes, Lafon et Leygue paraissent être dans le même cas. S'il en avait été autrement, le greffier, apparemment à la fois si attaché aux appellations révolutionnaires et si hésitant dans le titre qui convient d'attribuer aux défenseurs, les auraient encore évoqués en qualité de « fondés de pouvoirs », qualificatif plus facilement accordé à ceux qui profitèrent du vent de liberté et de la suppression des ordres d'avocats pour se lancer dans les prétoires avec plus ou moins d'aisance¹⁷.

IV - De l'apparition d'une nouvelle magistrature

Indépendamment de la présence à sa tête, de Jean-Baptiste Poncet-Delpech, héros local des temps révolutionnaires, maintenu autant pour son patriotisme que sa modération, le Tribunal de première instance de Montauban recevra pour juges, Mialaret, Rivals et Lade. La composition de ce tribunal paraît, comme dans de nombreuses places, s'être réalisée en faveur d'un recrutement local. Un recrutement pour lequel les autorités se sont attachées autant par récompense que « par sécurité » à s'orienter vers des hommes gagnés aux idées politiques de leurs temps, conquis par le premier Consul et faisant preuve de civisme. La qualité aura-t-elle suivie ? De nombreux historiens ont évoqué en ce début de siècle, l'idée d'une magistrature aux compétences médiocres¹⁸.

Montauban a-t-elle échappé à cette tendance ? Difficile à affirmer. Toutefois, il conviendra de remarquer que, même si le président Jean-Baptiste Poncet-Delpech avait étudié le droit à la Faculté de Toulouse, celui-ci avait bien vite abandonné les disciplines juridiques au profit de la poésie, de la peinture et de la musique... sans avoir pratiqué les métiers liés au droit. Son expérience de la pratique juridique ne remontait donc qu'à

¹⁷ Archives départementales du Tarn-et-Garonne, cote 1 U 372 : jugements correctionnels année 1804.

¹⁸ *Histoire de la Justice en France, op. cit.*, p. 431 et s.

1791...¹⁹ Par ailleurs, indépendamment de son statut de député à la Constituante, il sera par la suite, plus connu sur place en sa qualité de président de la Société des sciences, belles-lettres et arts de Montauban qu'en celle de chef de la principale juridiction de droit commun. Enfin, un autre paramètre réside dans la composition même du tribunal en juges *suppléants*. Au nombre de trois, il est possible d'y retrouver en effet deux avoués, soient : Brocart et Crosilhes. Ce qui permet de comprendre qu'à cette époque, la ville s'avérait déficitaire en hommes de lois capables de rassembler à la fois des qualités de civisme et de juriste...

Enfin, en ce qui concerne le parquet, cette société locale de « gens de lois » en voie de reconstitution au début de l'Empire, comptait dans ses rangs le procureur impérial Segui.

Le président Jean-Baptiste Poncet-Delpech ne sera pas le seul magistrat à prendre participation au sein d'autres institutions de la ville de Montauban. Ainsi le juge Lade sera-t-il membre du conseil de sous-préfecture au même titre qu'un certain Delpech, homme de loi de Montricoux, lequel en 1808, rejoindra la liste des avoués rattachés au Tribunal de première instance de Montauban²⁰.

Ainsi se présentait en 1808 cette société judiciaire montalbanaise alors renaissante, lorsque le baron Vialetes de Mortarieu, en sa qualité de maire, invitait Napoléon dans l'espoir que ce dernier rétablisse la cité dans ses rangs de chef lieu de circonscription, qualité dont elle avait été dépouillée par les révolutionnaires depuis une quinzaine d'années.

V - Vers une nouvelle carte judiciaire...

La création du département de Tarn-et-Garonne allait conforter la reconstruction de l'appareil judiciaire local en ce sens qu'elle engendrait directement une réforme de son organisation et de sa carte judiciaires. A compter de novembre 1808, se dessinait effectivement les bases d'un organigramme en la matière qui serait d'actualité jusqu'au début du XX^{ème} siècle, soit, un département comprenant 29 justices de paix et 3 Tribunaux de première instance.

Tandis que Montauban conservait sa juridiction civile de droit commun, Moissac et Castelsarrasin accueillaient à leur tour à compter de 1809, un

¹⁹ G. ASTOUL, *Jean-Baptiste Poncet-Delpech*, in *Images et Visages de Tarn-et-Garonne, Le pays montalbanais aux temps modernes*, t. 5, volume 1, éd. Le Capharnaüm, 2008, p. 72.

²⁰ Archives départementales du Tarn-et-Garonne, *Calendrier de Montauban*, Impr. Ch. CROSILHES, années 1805-1806.

Avocats et gens de loi à Montauban

Tribunal de première instance. Tribunaux dont les appels ne relevaient plus désormais de la Cour d'appel d'Agen mais de celle de Toulouse, alors présidée par Desazars et au même titre que les départements de l'Ariège, de la Haute-Garonne et du Tarn²¹.

En outre, le redécoupage territorial entraînait une nouvelle répartition des justices de paix. Si Montauban en conservait toujours deux comme par le passé, son arrondissement en comprenait à compter de 1811, près d'une dizaine suivant une nouvelle répartition, soit : Caussade, Caylus, Lafrançaise, Molières, Monclarc, Montpezat, Nègrepelisse, Saint-Antonin et Villebrumier. Et tandis que les justices de paix de l'arrondissement de Moissac concernaient les villes d'Auvillar, Bourg-de-Visa, Lauzerte, Moissac, Montaigu et Valence d'Agen, Beaumont, Grisolles, Montech, Saint-Nicolas et Verdun avaient été sélectionnées pour accueillir de tels juges dans l'arrondissement de Castelsarrasin, au sein de laquelle siégeait de même une telle juridiction²².

Enfin, les deux Tribunaux de commerce, à savoir ceux de Moissac et de Montauban allaient se maintenir en ce début de siècle après 1808. La présence de ces deux juridictions consulaires soulignent à quel point les autorités locales envisageaient avec optimisme, l'avenir commercial du département. L'espoir se mesure aux descriptions que nous pouvons en lire sur les calendriers remontant à cette époque : *le département de Tarn-et-Garonne fait un commerce étendu qui roule sur beaucoup d'objets, comme grains, vins, huile de noix, bestiaux, cuirs, fer, chanvres, sels, épiceries, toiles, étoffes de laines, minots. Et quoique éloignés de la mer, la Garonne et le Tarn qui le traversent, lui en procure avantage. Presque toutes les villes du département font un commerce considérable en bestiaux et en grains de toute espèce. Montauban a un commerce très étendu en draperies qui s'y fabriquent et beaucoup d'autres qui y reçoivent les apprêts et teintures ; en farines connues sous la dénomination de minots ; en épicerie et drogueries, en cuirs. Moissac fabrique des farines de minot. Nègrepelisse fabrique des toiles de coton fort connues. Montpezat fabrique beaucoup de toiles communes*²³.

Toutefois, le XIX^{ème} siècle s'avèrera pour Montauban, le commencement d'un déclin économique, au même titre que de nombreuses villes du sud de

²¹ Archives départementales du Tarn-et-Garonne, *Calendrier de Montauban*, Impr. Ch. Crosilhes, années 1809.

²² Archives départementales du Tarn-et-Garonne, *Calendrier de Montauban*, Impr. Ch. Crosilhes, années 1811.

²³ Archives départementales du Tarn-et-Garonne, *Calendrier de Montauban*, Impr. Ch. Crosilhes, années 1810.

la France industrielles ou commerçantes seront conduites à le subir et pour lesquelles le XVIII^{ème} siècle s'était pourtant révélé particulièrement riche²⁴. La désindustrialisation du département et ses crises économiques ne maintiendront en place qu'un seul Tribunal de commerce, celui du chef-lieu. Il n'en demeurera pas moins que sous le Premier Empire, la présence des deux institutions permettra la réapparition sur le plan local (l'institution en France remontait officiellement au début du XVIII^{ème} siècle), aux côtés des avoués et des avocats relevant du Tribunal de première instance, des défenseurs officieux spécialisés dans les affaires commerciales, auxquels le terme d'agrés près les Tribunaux de commerce leur seront de plus en plus attribués tout au long du XIX^{ème} siècle. A de telles fonctions apparaîtront ainsi en 1810, auprès du tribunal de commerce de Montauban, les défenseurs Lamolinairie, Sarrat aîné, Lacroix, Gauthier, Latreilhe fils, et Guileymot²⁵.

VI – Renforcement et consolidation d'un droit de la défense

La réorganisation de la carte judiciaire locale qui s'imposera en raison de la création du département aura pour conséquence, d'accroître le nombre d'auxiliaires de justice orientés vers la défense. Plusieurs listes d'avoués et d'avocats seront effectivement conduites à s'établir, en ce sens, que chaque Tribunal d'instance, aura ses propres défenseurs. C'est ainsi que les villes de Moissac et de Castelsarrasin seront pourvus d'un corps d'avoués ainsi que de barreaux embryonnaires dès 1809/1810, tandis que Montauban conservera ceux, apparus à partir du Consulat, augmenté de quelques nouveaux venus.

Sous forme de liste, il est en effet possible de recenser pour Moissac en 1810, un barreau constitué de sept avocats qui sont : Balmari-Loubejac, Marlin, Colombié, Joseph Delvolvé jeune, Chambonnau fils, Bonnefou, Viguié, soit, presque autant que le barreau de Montauban à la même époque, qui compte alors dans ses rangs Lafon, Leygue, Delcassé, Diffes, Mallet fils, Miquel fils, Teulière, Chalret et Barbie. Quant au barreau de Castelsarrasin, pas moins de six avocats plaideront à tour de rôle à la barre, soit : Dedaux aîné, Bernadet, Carrère-Dupui neveu, Mauri, Granat fils et Taupiac. Soit au total, pour l'ensemble du nouveau département, 22 avocats.

²⁴ J. GARISSON, sous la direc. de, *Montauban, Solaire et Mesurée*, éd. Autrement, 1993, p. 46 et s.

²⁵ Archives départementales du Tarn-et-Garonne, *Calendrier de Montauban*, Impr. Ch. Crosilhes, années 1810.

Avocats et gens de loi à Montauban

Les avoués seront tout aussi nombreux puisque 25 au total pour l'ensemble du Tarn-et-Garonne se décomposant comme suit :

- Auprès du Tribunal de première instance de Montauban : Brocart, Viguié, Mallet, Château-Diffes, Sarrat, Pujol, Prévot, Bouriol, Lugol, Pellet, Mallet, Delpech et Martin-Lamothe.
- Auprès du Tribunal de première instance de Moissac : Redon, Dupeyron, Chabrié, Eatailhede aîné, Cayrou, Cabanes, Izernes.
- Auprès du tribunal de première instance de Castelsarrasin : Constans, Dirat, Saint-Laurans, Descombels, Arnoux et Régis.

De l'ensemble, (avocats, avoués et magistrat réunis), il est permis de constater qu'au sein de cette société de juristes, commençait à se dessiner de futures dynasties familiales consacrées aux professions juridiques et qui marqueront ce milieu durant la première moitié du XIX^{ème} siècle et parfois au-delà. Songeons ici, à titre d'exemple, à la famille Mallet, comptant dans ses rangs dès le Premier Empire, un avocat et un avoué ou bien encore la famille Delvolvé, dont l'un des membres, J. H. Delvolvé, sera en 1810 procureur impérial auprès du Tribunal de première instance de Moissac.²⁶

Il n'est guère abusif de constater que la création du département de Tarn-et-Garonne en 1808 a contribué, par la réorganisation judiciaire qu'elle a logiquement entraînée, à la renaissance d'une société de juristes, particulièrement sinistrée durant les temps révolutionnaires, car déjà fragilisée à la fin de l'Ancien Régime.

La division du département en trois pôles judiciaires, Montauban, Moissac et Castelsarrasin, a permis non seulement d'accroître les effectifs de tous les corps participant à l'exercice de la justice mais aussi d'offrir aux justiciables tarn-et-garonnais un service public de proximité.

*

* *

Les avocats progressivement reconstitués sous la forme de trois barreaux, ne retrouveront cependant leur véritable liberté professionnelle que sous le régime de la Restauration. Pour Montauban, les recherches de M. Plantié permettront de constater qu'au cours de la seconde moitié du XIX^{ème} siècle (et en particulier à compter de 1869), le nombre d'avocats se maintiendra entre dix et douze au grand tableau et une dizaine de

²⁶ Archives départementales du Tarn-et-Garonne, *Calendriers de Montauban*, Impr. Ch. Crosilhes, années 1809, 1810 et 1811.

stagiaires²⁷. Ce barreau se révélera particulièrement instable dans ses effectifs, beaucoup de ses membres, comme sous l'Ancien Régime, quittant la localité ou évoluant vers d'autres professions juridiques.

Si, comme nous le signalions en introduction de cette étude, le barreau de Tarn-et-Garonne se compose aujourd'hui de près de quatre-vingt avocats, pour la plupart, relativement jeunes, ce chiffre ne peut raisonnablement permettre d'évoquer « avec crainte », la notion d'explosion professionnelle. Il convient en effet de souligner qu'aux alentours de 1811, au sein d'un département moins peuplé qu'à ce jour, les avocats et avoués réunis sur l'ensemble du département représentaient 47 professionnels, soit 59 % des effectifs de 2008.

Les difficultés économiques locales et l'attraction des grands barreaux, aujourd'hui parfois hypertrophiés, ont probablement contribué à éviter une progression exponentielle du nombre des défenseurs. Les jeunes professionnels venus exercer le métier en Tarn-et-Garonne depuis une quinzaine d'années, ont cependant permis d'éviter localement les risques d'un vieillissement anticipée de la profession. Mais il convient d'être vigilant. L'histoire le prouve... A l'heure où les avocats seront d'ici peu (vers 2010) confrontés aux difficultés d'une nouvelle orientation professionnelle, il demeure à espérer que d'ici un futur proche, les autorités publiques ne soient pas contraintes d'user de stratégies onéreuses pour limiter des flux professionnels migratoires non désirés et aux dépens de la circonscription, comme il en est à ce jour le cas dans certains départements, par exemple à l'égard des médecins généralistes dans les campagnes...

²⁷ Archives départementales du Tarn-et-Garonne : M. PLANTIE, « Le barreau de Montauban de 1869 à 1918 », in *Revue de la SIHPA*, 1988, première parution, p. 97 à 100 cote BR 2535 ;

**L'ASSOCIATION POUR LA RENAISSANCE DE LA PROVINCE
DE TOULOUSE ET SES TRAVAUX EN 1941 : VERS UNE
NOUVELLE TRAME ADMINISTRATIVE ?***

**par Frank Laidié,
maître de conférences à l'Université de France-Comté**

Le point de départ de cette étude est un ouvrage publié en mars 1941 trouvé au hasard d'une brocante d'été à Caussade. Cette brochure intitulée *La Province de Toulouse – Agriculture - commerce – industrie vie spirituelle, intellectuelle, sociale* est publiée en mars 1941 par l'Association de la renaissance de la province de Toulouse. Le projet initial était de s'intéresser spécifiquement au département de Tarn-et-Garonne dans les travaux de cette association. Cependant, il est apparu nécessaire de réorienter cette recherche sur la conception du projet provincialiste défendu et proposé par l'Association au risque, sinon, d'être purement descriptif et parcellaire. La province devant supplanter les départements, il est dans la logique des travaux de l'Association que ces derniers s'effacent. Nos propos seront dans la mesure du possible illustrés par l'exemple tarn-et-garonnais. Cette communication reste également au cœur de la trame administrative mise en avant par les organisateurs du colloque même s'il est question ici non plus de genèse, de formation mais de rupture ou d'interruption.

Le préfet Léopold Chéneaux de Leyritz autorise la création de cette Association en janvier 1941. Dans une conférence de presse, il assigne à l'Association, l'objectif de faire naître dans l'opinion publique « une véritable mystique provinciale »¹. Cette dernière, si l'on en croit les propos

* A mes parents

¹ *La Dépêche du Midi* du 17 janvier 1941, citée par J. POUMAREDE, « Le provincialisme du régime de Vichy (Idéologie et action régionale à Toulouse, 1940-

de son président, se caractérise, après quelques semaines d'existence seulement, par le très grand nombre et la très grande valeur de ses adhérents². Il convient de mettre en exergue dès à présent, quelques personnalités fortes de l'Association. Certaines appartiennent à l'élite économique investie dans le débat régionaliste ou provincialiste dans la continuité de l'esprit des régions Clémentel initiées dès 1917. Monsieur le marquis de Palaminy, qui assure la présidence de l'Association, est une personnalité locale importante de la droite traditionnelle à sympathie royaliste. Mainteneur de l'Académie des jeux floraux, il occupe aussi la présidence de deux groupements économiques majeur du Sud-Ouest : celui des producteurs de blé ainsi que celui des producteurs de viande. Il convient de citer également Monsieur Sicard, président de la Chambre de commerce de Toulouse et président de la IX^{ème} région économique. On retrouve encore l'avocat général Pierre Lespinasse³ dont le président de l'Association souligne l'engagement de longue date en faveur de la cause provincialiste et l'« esprit de haute distinction »⁴ et qui apparaît véritablement comme un fer de lance politique de la Révolution nationale au sein de l'Association.

Mieux connus sont les objectifs et les méthodes de travail de l'Association pour la renaissance de la province de Toulouse. Il s'agit tout d'abord, de préparer les élites locales à jouer dans la nation le rôle qui leur

1944 », *Études d'histoire du droit à l'époque contemporaine (XIXe-XXe siècles)* présentées aux journées internationales de la Société d'histoire du droit à Poitiers et La Rochelle, Paris, PUF, 1985, p. 291.

² Marquis de PALAMINY, « Association de la Renaissance de la Province de Toulouse, Son but - Ses projets », in *La Province de Toulouse – Agriculture - commerce – industrie - vie spirituelle, intellectuelle, sociale*, Toulouse, Édition de l'Association de la Renaissance de la Province de Toulouse, 1941, p. 7.

³ L'avocat général Lespinasse est fermement engagé dans la Révolution nationale. Devant la Section spéciale de la Cour d'appel de Toulouse, il requiert et obtient la peine de mort à l'encontre du résistant Marcel Mendel Langer qui est guillotiné le 23 juillet 1943 à la prison Saint-Michel. Il est exécuté par les balles de la résistance en octobre 1943 dans les rues de Toulouse. Sur ce point voir notamment, A. THOUZET et G. BERNARD, *La seconde guerre mondiale (3), La Haute Garonne à travers ses archives*, Archives départementales de la Haute-Garonne, Service éducatif, 1997, Documents 6 et 12. Voir encore M. BRAFMAN, « Les origines, les motivations, l'action et les destins des combattants juifs (parmi d'autres immigrés) de la 35^e Brigade FTP-MOI de Marcel Langer », *Toulouse, 1942-1944*, p. 87 [inwww.memorialdelashoah.org/upload/medias/fr/A4_edi_list_temoign_brafman152.pdf](http://www.memorialdelashoah.org/upload/medias/fr/A4_edi_list_temoign_brafman152.pdf).

⁴ Marquis de PALAMINY, « Association de la Renaissance de la Province de Toulouse, Son but - Ses projets », in *La Province de Toulouse..., op. cit.*, p. 7.

Association pour la renaissance de la province de Toulouse en 1941

revient avec le nouveau régime. Cette formation est assurée par des conférences régulières mais aussi, et surtout, selon la volonté du conseil d'administration, par des personnalités extrêmement qualifiées et par des rapports sur les questions essentielles à la future organisation provinciale et à sa vie. Dans l'ouvrage, ces rapports concernent des questions aussi diverses que l'organisation hydraulique et électrique, les voies de communication, la vie familiale et sociale, la vie spirituelle et intellectuelle, l'enseignement et enfin, la profession et le régime corporatif. Ces rapports après examen en section d'études font l'objet de conclusions. Les uns et les autres sont transmis au pouvoir central et au chef de l'État. Ils intègrent ainsi le débat provincialiste alors en pleine effervescence.

En effet, dans son message du 11 juillet 1940, le maréchal Pétain évoque la possibilité de « substituer des provinces authentiques en lieu et place des départements inventés par les fonctionnaires » ainsi que « des gouverneurs placés à la tête de grandes provinces françaises ». Aussi le maréchal ajoute à propos de ces provinces que « l'administration [en] sera à la fois concentrée et décentralisée »⁵. Force est de constater l'évidente ambiguïté des propos du maréchal quant à la décentralisation. On est plus enclin à penser qu'il s'agit simplement d'« une aspiration à redéployer la souveraineté de l'État »⁶ dont il est question concernant l'administration territoriale. Le contexte institutionnel et législatif tend à le prouver. La loi du 16 novembre 1940 supprime les élections dans les communes de plus de 2 000 habitants pour y substituer la nomination par le ministre ou le préfet. L'élection n'est plus maintenue que dans les communes rurales. D'autre part, le texte renforce les moyens et le poids du pouvoir central. Il instaure la dissolution des Conseils pour motif d'ordre public, l'abandon des garanties en cas de révocation, l'élargissement des moyens de substitution des préfets. Concernant les départements, cette voie a déjà été ouverte avec la loi du 19 octobre 1940 qui supprime les Conseils généraux. Les compétences de ces derniers sont transférées aux préfets. La loi met en place des commissions administratives nommées et purement consultatives, réunies uniquement sur convocation du préfet⁷. C'est véritablement une « dé-républicanisation »⁸ qu'il convient

⁵ Cité par le marquis de PALAMINY, « Association de la Renaissance de la Province de Toulouse, Son but - Ses projets », in *La Province de Toulouse...*, op. cit. p. 5. On retrouve l'intégralité du message du 11 juillet 1940 dans *Philippe Pétain, discours aux Français*, édition établie par J.-C. BARBAS, Albin Michel, Paris, 1989, p. 67 et s.

⁶ F. BURDEAU, *Histoire de l'administration Française du 18^e au 20^e siècle*, Montchrestien, Paris, Domat Droit Public, 2^e édition, 1994, p. 204.

⁷ Loi du 12 octobre 1940. *Journal officiel* du 13 octobre 1940.

d'évoquer, ou pour le moins « une substitution à la démocratie locale d'un régime de centralisation quasi absolue »⁹ d'autant que les pouvoirs des préfets s'accroissent encore avec la loi du 23 décembre 1940¹⁰.

La réforme semble donc s'imposer. Toutefois, l'incertitude demeure sur la forme finale de la réorganisation des institutions dans un cadre supra-départemental. Le maréchal peut par ses propos sur le sujet laisser perplexé¹¹. Il est vrai que deux réflexions parallèles, concurrentes et contradictoires sont menées sur la question. La première est une réflexion pragmatique. Les nécessités de l'heure en matière de police et d'économie, « l'occupation allemande, le retour des réfugiés, le ravitaillement »¹² imposent un cadre supérieur aux départements sans en remettre en cause l'existence. Dans une circulaire de février 1941, le pouvoir rappelle que « les préfets sont seuls dépositaires de l'autorité du pouvoir central ». C'est l'influence de ce premier courant qui permet l'adoption de la loi du 19 avril 1941 qui crée les fonctions de préfet régional. C'est dans ce cadre législatif que le préfet Léopold Chéneaux de Leyritz reçoit compétence pour la IX^e région, celle de Toulouse.

Pourtant, au plus grand bénéfice des tenants de la seconde réflexion sur la question, le maréchal s'empresse dès le lendemain de la promulgation du texte, lors d'une visite à Pau, d'assurer que « ces groupements provisoires... répondant à une nécessité immédiate, n'engagent nullement l'avenir de la constitution des provinces »¹³. Cette seconde réflexion est plus idéologique. Il s'agit ici de traduire, par la création des provinces, les principes de la France nouvelle. C'est le Conseil national, et plus précisément une commission de la réorganisation administrative présidée par Lucien Romier,

⁸ M. O. BARUCH, *Servir l'État français L'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, Pour une histoire du XX^e siècle, 1997, p. 229.

⁹ F. BURDEAU, *Histoire de l'administration Française du 18^e au 20^e siècle...*, op. cit., p. 203.

¹⁰ *Journal officiel* du 25 décembre 1940.

¹¹ À Lyon, lors d'une visite officielle, le maréchal affirme le maintien du département. Il évoque aussi l'importance des facteurs économiques dans l'organisation « des provinces ou si vous préférez des régions dans lesquelles on devra trouver tout ce qui est nécessaire à la vie ». À Toulouse, il évoque « la restauration des provinces [qui] va faire revivre...les anciennes coutumes » (souligné par nous). Voir sur ce point P. BARRAL, « Idéal et pratique du régionalisme dans le Régime de Vichy », *Revue française de science politique*, vol. XXIV, n° 5, octobre 1974, p. 915 et s.

¹² P. BODINEAU, « *Le régionalisme* », Paris, PUF, Que sais-je ?, 1995, p. 25.

¹³ Appel de Pau du 20 avril 1941, dans *Philippe Pétain, discours aux Français...*, op. cit., p. 123.

Association pour la renaissance de la province de Toulouse en 1941

journaliste devenu ministre d'Etat, qui est alors chargée de concrétiser cette vocation politique. Les forces provincialistes au niveau local sont également sollicitées. C'est bien évidemment dans ce cadre de réflexion idéologique que l'Association pour la renaissance de la province de Toulouse s'inscrit. Et l'Association est pendant cet hiver 1941, une véritable arme de combat politique destinée à peser dans le débat entre ces deux conceptions.

La réforme provincialiste telle qu'elle se dessine sous les traits des membres de l'Association laisse apparaître deux idées-forces, deux lignes directrices. Il s'agit tout d'abord d'œuvrer pour la Révolution nationale (I) mais aussi d'esquisser les contours à multiples facettes de la province de Toulouse projetée dans cet hiver 1941 (II). Toutefois, l'idée de la province et des gouverneurs va se perdre (III).

I – Œuvrer pour la Révolution nationale

Les valeurs essentielles qui inspirent la philosophie de la Révolution nationale dérivent essentiellement du « rameau maurrassien »¹⁴. D'ailleurs il n'est pas anodin que la définition de la province que propose le marquis de Palaminy soit une définition proposée par Charles Maurras¹⁵. Cette France nouvelle que le régime veut construire s'inspire du modèle de la France pré-révolutionnaire à savoir une société d'ordre, rurale et catholique. Cette France maréchaliste critique les primats de la raison, de l'individualisme et de l'égalitarisme, héritages des lumières. Pour l'Association, s'inscrire dans le mouvement de Révolution nationale suppose d'engager le combat politique sur deux axes principaux. Il convient de refuser le parlementarisme et la représentation (A). Parallèlement, l'Association aspire à restaurer les élites et leurs rôles (B).

A - Refuser la représentation et le parlementarisme

Le marquis de Palaminy en exposant les buts et les projets de l'Association dénonce « le régime parlementaire avec ses tares et son irresponsabilité, [qui] a été une des causes de l'instabilité du pouvoir central, lui ôtant toute autorité réfléchie et instituant dans la Nation une véritable anarchie, dont la guerre et nos malheurs ont été la funeste conséquence »¹⁶. Affichant haut et clair son soutien au maréchal, il continue son réquisitoire et sa diatribe antiparlementaire en dénonçant les effets de la III^e République :

¹⁴ M. O. BARUCH, *Le régime de Vichy, op. cit.*, p. 20

¹⁵ Marquis de PALAMINY, « Association de la Renaissance de la Province de Toulouse, Son but - Ses projets », in *La Province de Toulouse...*, *op. cit.*, p. 7.

¹⁶ *Ibid.*, p. 6.

« fini le régime du moindre effort sous lequel nous avons vécu depuis cinquante ans et qui en ces dernières années, semblait incorporé à l'essence même de la race française, lui ôtant toutes les vertus qui avaient été sa noblesse, sa beauté et sa force ». Sous le parlementarisme, « les hommes de valeur et de caractère n'ont pu donner toute leur mesure en raison du nivellement égalitaire voulu par nos institutions. Il n'en sera plus de même dans un avenir prochain où les élites pourront jouer leur rôle normal et bienfaisant dans la Nation »¹⁷.

B - Restaurer le rôle des élites naturelles

Le marquis, comme la Révolution nationale, refusent la dictature du nombre au détriment des élites naturelles. Aussi, il souligne encore que l'« on s'est appliqué à faire disparaître les élites, les notabilités ». Pourtant, se réjouit-il : « elles subsistent ». Elles vont enfin pouvoir jouer à nouveau leur rôle. Et ce rôle est essentiel pour la Révolution nationale. En effet, comme le marquis de Palaminy l'explique : « l'opinion publique réclame des guides, des conducteurs, pour qu'elle comprenne enfin qu'elle a été bernée par des politiciens sans scrupule se servant du peuple pour satisfaire leurs ambitions au lieu de servir le peuple »¹⁸. Ces élites auxquelles l'Association est ouverte, ce sont « des Français qui par leur valeur, leur influence, exercée dans leur profession ou leur milieu, sont résolus à maintenir les traditions séculaires de la France, à sauvegarder nos familles, nos professions, à protéger notre patrimoine, à développer la vie sociale et économique, à faciliter la restauration des principes chrétiens, seuls capables de maintenir : la religion, l'ordre, l'autorité, la justice, la discipline, la charité et le culte de la Patrie sans lesquels une grande Nation ne peut vivre et prospérer. »¹⁹. Ces élites sont de « vrais notables » par opposition aux « faux notables, issus des comités électoraux qui doivent disparaître avec le régime parlementaire »²⁰. Ces vrais notables, petits ou grands, avaient disparu alors que, selon le marquis, « on avait confiance en eux, on les cultivait, on les estimait, mais s'il s'agissait des affaires de la Nation, on les éloignait ou bien ils s'éloignaient, dégoûtés des misérables batailles de la politique »²¹. Monsieur de Palaminy écrit encore qu'« il faut mériter son destin », « la région

¹⁷ *Ibid.*, p. 10. Souligné par nous.

¹⁸ *Ibid.*, p. 7.

¹⁹ *Ibid.*, p. 9.

²⁰ Marquis de PALAMINY, « Conclusions et aspirations », in *La Province de Toulouse...*, *op. cit.*, p. 236.

²¹ *Ibid.*, p. 236.

Association pour la renaissance de la province de Toulouse en 1941

toulousaine se développera dans la mesure où elle le voudra », que « ce ne sont pas les hommes qui font défaut à cette province »²². Il suffit « pour les animer qu'ayant conscience de leur force et de leur utilité, [les élites] agissent avec dévouement pour le bien public »²³.

L'Association pour la renaissance de la province de Toulouse met donc en avant en promouvant la Révolution nationale « un projet politique fondamentalement réactionnaire élaboré par des hommes nourris d'une culture historique à base de Barrès et de Bainville »²⁴, avec « le rêve d'une société dépolitisée où les notables gouverneraient directement »²⁵, « un régime organique donnant le pouvoir aux élites »²⁶. Comme le confirme Monsieur Sicard, les Chambres de commerce du Sud-Ouest donnent une adhésion enthousiaste au projet d'établissement des provinces : « elles considèrent la province [...] comme l'un des éléments essentiels de la Nation nouvelle et rajeunie que sera la France de demain »²⁷. Le maréchal Pétain, dans son discours du 4 juin 1941, ne dit pas autre chose en affirmant que « l'organisation des provinces tout comme l'organisation des communes ou encore celle des professions est l'un des fondements de l'État, destinée à parachever et à consacrer la Révolution nationale »²⁸.

II – Proposer une province restaurée de Toulouse

Cette province restaurée de Toulouse est envisagée par le président de l'Association sur la base d'une définition empruntée à Charles Maurras. La province, selon ce dernier, « est un tout organique, organisé et vivant. Elle a, au grand complet, les moyens de vivre et de se suffire : militairement, judiciairement, administrativement, moralement, etc. Avec ses racines dans l'histoire, elle a des frontières naturelles qui découpent sa silhouette, comme

²² Marquis de PALAMINY, « Association de la Renaissance de la Province de Toulouse, Son but - Ses projets », in *La Province de Toulouse...*, *op. cit.*, p. 10.

²³ *Ibid.*, p. 7.

²⁴ F. BEDARIDA, « Vichy et la crise de conscience française », dans *Vichy et les Français*, sous la direction de J.-P. AZEMA et F. BEDARIDA, Fayard, Paris, p. 89.

²⁵ S. HOFFMANN, « Le fonctionnement du régime » dans *Vichy et les Français...*, *op. cit.*, p. 252 et s.

²⁶ M. COINTET-LABROUSSE, « Le fonctionnement du régime » dans *Vichy et les Français...*, *op. cit.*, p. 254.

²⁷ M. SICARD, « De la nécessité du régionalisme », in *La Province de Toulouse...*, *op. cit.*, p. 17.

²⁸ *Philippe Pétain, discours aux Français...*, *op. cit.*, p. 136.

celle d'une personne humaine»²⁹. Il convient donc d'envisager comment cette province peut s'auto-suffire (A) avant d'envisager comment les membres de l'Association dessine le profil de cette province de Toulouse (B).

A - Une province qui se suffit à elle-même et qui rayonne

Chaque province doit se suffire à elle-même et rayonner. Pour cela et en toute logique, la réforme ne doit pas envisager la constitution d'un trop grand nombre de provinces. La construction de cette France nouvelle doit se réaliser sur une conception du territoire national et sur l'enracinement dans le sol nourricier du terroir par opposition à la ville et au centralisme parisien et jacobin. C'est ainsi que l'ouvrage propose deux visages différents et complémentaires. Une première série d'articles de nature évidemment et profondément pétainiste s'attache à démontrer « la richesse des traditions et du folklore des pays d'Oc, les vertus de la famille patriarcale et l'enracinement rural des populations méridionales »³⁰. Les autres articles, plus originaux, offrent un regard technique, voire technocratique sur la province et ses atouts économiques. Cela s'explique aisément. Les propositions de l'Association se basent sur les précédents que sont les régions Clémentel à partir de 1917³¹ et les régions économiques du décret-loi du 14 juin 1938. Le président de la Chambre de commerce de Toulouse revendique ce lien de filiation puisque selon Monsieur Sicard, « les chambres de commerce sont fières d'avoir été les premières à pratiquer effectivement le régionalisme »³². Il remarque aussi que des initiatives plus anciennes ont été pratiquées dès 1894 entre les Chambres de commerce, par des rencontres entre leurs délégués ou encore en 1910, par la création de l'Office des transports du Sud-Ouest. Il s'agit, par la décentralisation

²⁹Charles Maurras cité par le marquis de PALAMINY, « Association de la Renaissance de la Province de Toulouse, Son but - Ses projets », in *La Province de Toulouse...*, *op. cit.*, p. 7.

³⁰J. POUMAREDE, « Le provincialisme du régime de Vichy (Idéologie et action régionale à Toulouse, 1940-1944 », *Études d'histoire du droit à l'époque contemporaine (XIXe-XXe siècles)*..., *op. cit.*, p. 292.

³¹ Il s'agit par cette création, de fédérations de chambres départementales de commerce, formant « un noyau où viendraient s'agglomérer les forces économiques et sociales de la région unies par la solidarité géographique ». Henri HAUSER, historien et collaborateur de Clémentel cité par P. BODINEAU, M. VERPEAUX, *Histoire de la décentralisation*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1997, p. 80

³²M. SICARD, « De la nécessité du régionalisme », in *La Province de Toulouse...*, *op. cit.*, p. 14.

politique et administrative, d'amener une décentralisation industrielle. Pour Monsieur Sicard, « l'organisation provinciale, le régionalisme économique, la décentralisation assureront un meilleur équilibre des fabrications, mettront fin aux carences [...] dont se révèle aujourd'hui toute la nocivité »³³. Les contributeurs n'ont de cesse dans la présentation de leurs travaux de montrer que malgré certaines faiblesses, les différents secteurs de la vie économique provinciale sont susceptibles de répondre à ce rayonnement provincial.

Ainsi sont traitées « l'activité économique, industrielle et commerciale de la future province de Toulouse, ce qu'elle est, ce qu'elle pourra être »³⁴ et l'agriculture³⁵. Une contribution très technique concernant l'organisation hydraulique et électrique de la province est rédigée par un ingénieur des ponts et chaussées³⁶. Enfin, Monsieur Trouette, président de l'Office des transports du Sud-Ouest et président de la Chambre de commerce d'Auch et du Gers propose, à propos des voies de communication, un bilan et des améliorations à réaliser³⁷. L'Association revendique ainsi la capacité de la province à s'assumer pleinement dès lors que ses contours territorial et institutionnel seront reconsidérés.

B - La nécessité d'un redécoupage territorial et institutionnel

L'avocat général Pierre Lespinasse dresse un réquisitoire contre les incohérences nées des découpages historiques³⁸ notamment de celui des

³³ *Ibid.*, p. 16.

³⁴ C. DECOMBLE, « L'activité économique, industrielle et commerciale de la future Province de Toulouse, ce qu'elle est, ce qu'elle pourra être », in *La Province de Toulouse...*, *op. cit.*, p. 45-83.

³⁵ A. RENDU, « L'agriculture dans la Province de Toulouse », in *La Province de Toulouse...*, *op. cit.*, p. 85-105 et H. LAPIERRE, « La production agricole », in *La Province de Toulouse...*, *op. cit.*, p. 107-121.

³⁶ H. VARLET, « Organisation hydraulique et électrique de cette Province », in *La Province de Toulouse...*, *op. cit.*, p. 123-161.

³⁷ M. TROUETTE, « Voies de communication, un bilan et des améliorations à réaliser », in *La Province de Toulouse...*, *op. cit.*, p. 163-173.

³⁸ Si la Constituante est visée par les propos de l'avocat général, il est aussi très sévère et la chose est plus surprenante, lorsqu'il évoque les anciennes provinces. « Les anciennes provinces répondaient à des réalités qui, aujourd'hui, sont, presque toutes, choses mortes, tandis que des besoins nouveaux impérieux sont nés qui exigent que les régions à créer soient le plus souvent dotées d'une assiette territoriale différente de celles des anciennes provinces ». P. LESPINASSE, « Esquisse d'un projet de régionalisme et d'une région de Toulouse », in *La Province de Toulouse...*, *op. cit.*, p. 22.

départements. Il propose un découpage neuf basé sur l'évolution des moyens de transport et de la durée des trajets. Sa présentation propose pour l'ensemble du territoire national dix-sept provinces. Lespinasse évoque avec plus de précision la très vaste région de Toulouse³⁹ et les districts qui la composent. Ce découpage correspond pour l'essentiel au ressort territorial de la conférence inter-préfectorale que le préfet Chéneaux de Leyritz initie de sa propre initiative dès novembre 1940⁴⁰.

Dans le projet de Lespinasse, le département du Tarn-et-Garonne devient le district de Montauban. Ambroise Rendu, dans son étude sur « l'agriculture dans la Province de Toulouse », voit dans ce département une « unité incontestable »⁴¹. C'est pourtant l'un des cadres territoriaux de la province qui est le plus remis en cause par l'étude de Lespinasse. Dans sa présentation, ce district est amputé de « l'arrondissement de Moissac qui forme un tout économique et géographique avec le district d'Agen »⁴² et de celui du « canton de Caylus rattaché au district de Figeac-Villefranche ». Ce district de Montauban, selon l'auteur pourrait être divisé entre Montauban et Castelsarrasin⁴³.

³⁹ Cette XII^e région se compose des départements de Haute-Garonne, Ariège, Tarn, Lot, Tarn-et-Garonne, Aude, Pyrénées Orientales, des cantons de Mauléon-Barousse, d'Arreau, de Bordères, de Vielle-Aure, de Castelnau, de Lannemezan (Hautes-Pyrénées), des arrondissements de Rodez, de Villefranche-de-Rouergue, d'Espalion (Aveyron), d'Agen (Lot-et-Garonne), d'Auch et de Lombez (Gers), plus certaines parties des arrondissements de Lectoure et de Mirande. De l'arrondissement d'Agen serait soustrait le canton de Port Sainte-Marie tourné vers Bordeaux et les cantons de Laissac, de Campagnac et de Séverac dans l'Aveyron devraient être rattachés à l'arrondissement de Rodez. A titre de comparaison, la province de Montpellier en concurrence avec Toulouse, serait composée de quatre départements, Hérault, Gard, Ardèche, Lozère et des arrondissements de Saint-Afrique et de Millau. Voir P. LESPINASSE, « Esquisse d'un projet de régionalisme et d'une région de Toulouse », in *La Province de Toulouse...*, *op. cit.*, p. 33 et s..

⁴⁰ Voir J. POUMAREDE, « Le provincialisme du régime de Vichy (Idéologie et action régionale à Toulouse, 1940-1944 », *Études d'histoire du droit à l'époque contemporaine...*, *op. cit.*, p. 291.

⁴¹ A. RENDU, « L'agriculture dans la Province de Toulouse », in *La Province de Toulouse...*, *op. cit.*, p. 90.

⁴² L'auteur envisage cependant la possible adhésion d'Agen à la province de Bordeaux. Il estime alors que le département de Tarn-et-Garonne garderait son actuelle juridiction. P. LESPINASSE, « Esquisse d'un projet de régionalisme et d'une région de Toulouse », in *La Province de Toulouse...*, *op. cit.*, p. 29.

⁴³ P. LESPINASSE, « Esquisse d'un projet de régionalisme et d'une région de Toulouse », in *La Province de Toulouse...*, *op. cit.*, p. 39.

Association pour la renaissance de la province de Toulouse en 1941

Ce redécoupage territorial s'accompagne d'un certain nombre de propositions de réformes institutionnelles devant servir aux débats à venir sur la réforme. Si la présentation revendique la modestie⁴⁴, le fond est ambitieux. Les Conseils municipaux tout comme les maires élus sont supprimés. On leur substitue un conseil cantonal et un maire cantonal nommé. Les districts seront administrés par des préfets sans assemblée de district. Au chef-lieu de région, deux assemblées consultatives, une assemblée corporative régionale et une assemblée de maires cantonaux représentent les intérêts locaux choisis par les préfets pour ne pas ignorer l'espace⁴⁵. Le gouverneur s'entoure simplement pour exercer sa mission de hauts fonctionnaires et des présidents des Chambres régionales de commerce, d'industrie et d'agriculture.

Ainsi formulées, les propositions de l'Association pour la renaissance de la province de Toulouse intègrent le débat national sur la réorganisation administrative qui doit être tranché par la commission des provinces⁴⁶ du Conseil national.

III – L'échec des provinces et des gouverneurs

Dans l'affrontement entre les deux visions politiques d'un cadre provincial ou régional, Province et gouverneur vont connaître une période favorable sur la base de réflexions constructives (A) avant que finalement, face aux obstacles qui se dressent devant eux, leur mise en place ne soit renvoyée de façon définitive (B).

A - « *Le bref printemps des gouverneurs* »⁴⁷

⁴⁴ « Comment concevoir l'administration provinciale ? Nous n'aborderons ce terrain qu'avec discrétion, n'ayant pas l'intention de nous substituer au gouvernement ni de lui faire la leçon. Cependant, il y a quelques concepts généraux que l'on peut envisager sans hardiesse excessive, qui semblent découler de l'évidence et par là-même, être d'ores et déjà inscrits dans la réforme qui s'annonce ». P. LESPINASSE, « Esquisse d'un projet de régionalisme et d'une région de Toulouse », in *La Province de Toulouse...*, *op. cit.*, p. 42.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ C'est sous cette terminologie que la commission est perçue par les populations. J.-P. ALLINNE et J. POUMARÈDE, « Les dynamiques historiques de la région », in *Midi-Pyrénées, Dynamisme industriel et renouveau rural*, sous la direction de C. DUPUY et J.-P. GILLY, notes et études documentaires, n° 5060, La documentation Française, Paris, 1997, p. 45.

⁴⁷ M. O. BARUCH, *Servir l'État français, l'administration en France de 1940 à 1944...*, *op. cit.*, p. 239.

Le maréchal Pétain charge la commission de réorganisation administrative ou commission des provinces du Conseil national, de la réflexion sur la question provincialiste. Deux sessions vont principalement occuper cette commission présidée par Lucien Romier. La première, du 6 au 20 mai 1941, va mettre l'accent sur la question des frontières réalistes, avec officiellement, des objectifs économiques et administratifs, voire encore politiques⁴⁸. Les menaces d'annexion allemande imposent la plus grande prudence quant à tout ce qui pourrait être considéré comme une remise en cause de l'unité nationale, voire simplement de l'homogénéité nationale⁴⁹. Vingt provinces vont cependant être tracées dont celle de Toulouse sur le modèle et dans le cadre limité de la région Clémentel. Les propositions ambitieuses de Lespinasse et du conseil d'administration de l'Association ne sont pas reprises par la commission de réorganisation administrative.

La seconde session, du 19 au 25 août 1941, entérine ce découpage en veillant bien à ne pas menacer l'intégrité du territoire en créant des unités distinctes là où les territoires risquent l'annexion. Cette seconde session s'intéresse davantage à l'organisation administrative de ces provinces et plus particulièrement à celle des gouverneurs. Le message du maréchal Pétain adressé à Romier et lu à l'ouverture de la séance à 15 heures, guide les réflexions de la commission⁵⁰. Ce gouverneur doit représenter le chef de l'État. Il doit gouverner plus qu'administrer. Dans l'esprit du maréchal, c'est un chef entendu au sens militaire⁵¹. D'ailleurs, il ne doit pas se retrouver à la tête de services administratifs mais s'entourer simplement de quelques collaborateurs dégagés de routines bureaucratiques. Il apparaît dans les discussions davantage comme un arbitre plus que comme le supérieur hiérarchique des préfets. Il doit être un chef. Au près de ce gouverneur, un conseil nommé de trente à quarante-cinq membres doit se faire l'écho des

⁴⁸ Voir note du 10 avril 1940. Assises économiques et représentation historique, intégrité départementale conservée, facteur humain (doser les populations de chaque province pour éviter la création de vastes groupements de même tendance politique). Cité par M. O. BARUCH, *Servir l'État français...*, *op. cit.*, p. 242.

⁴⁹ P. Lespinasse dans sa contribution, a conscience de cette menace : « l'ordre nouveau qui s'efforce de s'instaurer en France est jalousement surveillé, aussi bien de l'intérieur que de l'extérieur. Il se doit d'être inattaquable ». P. LESPINASSE, « Esquisse d'un projet de régionalisme et d'une région de Toulouse », in *La Province de Toulouse...*, *op. cit.*, p. 20.

⁵⁰ Message du 19 août 1941. *Philippe Pétain, discours aux Français ...*, *op. cit.*, p. 176 et s.

⁵¹ Voir P. BARRAL, « Idéal et pratique du régionalisme dans le Régime de Vichy » *Revue française de science politique*, *op. cit.*, p. 922 et s.

Association pour la renaissance de la province de Toulouse en 1941

forces spirituelles, morales, intellectuelles et économiques de la province mais en aucun cas politiques.

B - Les obstacles à la réalisation des projets provinciaux

D'un point de vue théorique, un obstacle majeur se dresse face à cette administration provinciale. Selon la commission, celle-ci doit être réalisée à moyens constants puisque chaque emploi créé doit être compensé soit au niveau central, soit au niveau départemental. Cet obstacle financier est insurmontable pour beaucoup surtout dans ce contexte si particulier.

D'un point de vue objectif, la création du préfet régional par la loi du 19 avril 1941 semble hypothéquer la concrétisation du projet. Le maréchal Pétain rappelle pourtant que les pouvoirs des préfets régionaux sont une « première esquisse de ce que seront les gouverneurs de province dans la France de demain »⁵². Ceux-ci s'imposent comme cadres d'expérimentation dans les domaines les plus pressants pour le régime que sont la police et le ravitaillement⁵³. Les tenants de cette régionalisation pragmatique représentent la position des administrations centrales notamment du ministère de l'Intérieur et de celui des Finances mais aussi des hauts fonctionnaires. Le préfet Léopold Chéneaux de Leyritz, par son action, a valeur ici de symbole. Il initie, autorise et encourage l'Association pour la renaissance de la province de Toulouse pour peser dans le débat voulu par le maréchal⁵⁴. Pourtant, ce même préfet se montre redoutable dans son réquisitoire contre les gouverneurs⁵⁵ lors de son audition par la commission. Il dénonce un nouvel échelon d'administration entre pouvoir central et préfets de département, dont la création serait « dangereuse car elle compliquerait et ralentirait l'action de l'administration alors qu'il s'agit exclusivement de l'ordonner, la simplifier, l'accélérer et inutile car le résultat

⁵² Message du 12 août 1941. *Philippe Pétain, discours aux Français...*, *op. cit.*, p. 171.

⁵³ « La solution des problèmes actuels ne peut être trouvée, dans la plupart des cas, dans le cadre départemental. Les départements d'une même région sont dans une étroite dépendance les uns des autres au regard de toutes les questions vitales : leur solidarité s'affirme surtout sur le plan économique. » Extrait de la circulaire du 8 octobre 1940 du ministre de l'Intérieur Peyrouton citée par M. O. BARUCH, *Servir l'État français ...*, *op. cit.*, p. 239

⁵⁴ Il est d'ailleurs salué et félicité par le marquis de Palaminy pour son action « régionale » en faveur notamment du ravitaillement.

⁵⁵ Procès-verbal de la séance du 20 août 1941 de la commission pour la réorganisation administrative. Cité par Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français ...*, *op. cit.*, p. 242.

désiré peut être obtenu par un élargissement des bureaux du chef-lieu de la province »⁵⁶. Le rôle du gouverneur lui semble aussi « théorique qu'inefficace » puisque selon lui, « on n'administre non pas en se promenant, mais en étudiant longuement et minutieusement des dossiers ». Son parcours explique cette prise de position marquée. C'est un homme du sérail, issu du Conseil d'État ce qui, sans doute, explique sa proximité avec les positions affirmées de la haute administration, du ministère des Finances et de celui de l'Intérieur. Le maintien des préfets régionaux est aussi l'assurance pour lui de conserver ses prérogatives.

Le « vent mauvais » que subit le régime retarde l'adoption de la réforme. Toutefois, cela n'empêche pas la mise en place d'un bureau du régionalisme à Toulouse. Léopold Chéneaux de Leyritz crée au sein de son cabinet cette structure légère, dirigée par un chargé de mission assisté par cinq collaborateurs, recrutés dans les « chantiers de jeunes chômeurs intellectuels »⁵⁷. Ce bureau est chargé de « susciter et de seconder par tous les moyens appropriés les initiatives régionalistes ». Les comptes rendus mensuels du bureau du régionalisme, de décembre 1941 à juin 1944, selon Messieurs Allinne et Poumarède, témoignent d'une très forte activité notamment dans le domaine culturel avec une « tonalité traditionaliste, folklorisante, voire franchement réactionnaire ». L'économie, toutefois, n'est jamais abandonnée. Cette réforme tant vantée par le maréchal comme fondement du nouveau régime est donc morte née. C'est surtout le retour aux affaires de Laval en avril 1942 qui signe l'acte de décès de la restauration des provinces.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ J.-P. ALLINNE et J. POUMARÈDE, « Les dynamiques historiques de la région », in *Midi-Pyrénées, dynamisme industriel et renouveau rural...*, *op. cit.*, p. 46.

**D'UN CENTENAIRE A L'AUTRE : AUTEURS D'EXPRESSION
OCCITANE ET FRANÇAISE EN TARN-ET-GARONNE (1908-2008)**

**par Norbert Sabatié,
président de l'Académie de Montauban**

« *Il faut lire ses compatriotes, dût-on s'ennuyer
un peu en les lisant* » (Lefranc de Pompignan)

« Célébrons donc ce centenaire, en songeant à cette grande probabilité : on ne célébrera pas le deuxième Centenaire, car en 2008 il n'y aura plus de départements. [...] Qui a jamais crié avec conviction : *Vive le Tarn-et-Garonne !* Ce que chacun pense, consciemment ou non, c'est : *Vive le Quercy ! vive le Rouergue ! vive l'Agenais ! vive la Lomagne ! vive la Gascogne ! vive le Languedoc !* »

Antonin PERBOSC (*Anthologie d'un Centenaire*,
Pages choisies des écrivains tarn-et-garonnais, P. Masson, 1908)

Cette citation d'Antonin Perbosc peut paraître prémonitoire à l'heure où certaines propositions de M. Attali vont dans le même sens... L'objectif de ce propos n'est pas d'envisager l'avenir mais de faire le point sur les derniers cent ans de plume en Tarn-et-Garonne. Antonin Perbosc s'y était essayé pour les premiers cent ans du département, publiant à l'automne 1908 son *Anthologie d'un Centenaire*. Sa correspondance avec Prosper Estieu, restée inédite, nous renseigne prodigieusement. Ainsi écrit-il, dans une lettre datée du 25 septembre 1908 : « Mon *Anthologie d'un Centenaire* est presque achevée d'imprimer... Tu comprends qu'on imprime à toute vapeur car on s'efforce de bâcler le volume pour pouvoir le vendre à l'occasion des fêtes du Centenaire (4, 5, 6 octobre) ». Dans une autre lettre datée du 19 février 1909, il ajoute : « Le volume des *poètes* est prêt ; mais je ne sais si l'éditeur sera encouragé par le succès du premier volume ; je crois plutôt

que non. » Ce second volume ne verra pas le jour ; seul l'aura été le volume consacré aux prosateurs. Perbosc avait déjà honoré ses compatriotes, en 1894, dans un long poème, sous la forme d'un *Toast au Quercy et à ses Félibres*, son premier écrit déclamé en 1890 au banquet des fêtes félibréennes en l'honneur d'Ingres.

Un autre ouvrage d'importance a eu la prétention de recenser tous les auteurs du département, du moins ceux qui ont vu au moins une de leurs œuvres publiée. Encore fallait-il qu'ils soient décédés, selon la règle établie, lorsque a paru les *800 Auteurs, dix siècles d'écriture en Tarn et Garonne* (Les Amis de la bibliothèque centrale de prêt, 1992). Nous avons puisé dans cet ouvrage les éléments indispensables à la présentation qui suit ; mais commençons par rappeler certains faits, notamment les deux grandes institutions qui ont rassemblé ces auteurs disparus, du « dernier » (?) centenaire du Tarn-et-Garonne.

L'Académie de Montauban :

La Société littéraire des années 1730 va connaître une promotion, grâce à la persuasion de Lefranc de Pompignan ; le 19 juillet 1744, les lettres-patentes sont signées par le roi Louis XV et l'Académie des belles lettres de Montauban, voit le jour. [cf. annexe 1 : historique]

La Société archéologique :

Elle naît le 17 décembre 1866, autour de l'éminent archéologue qu'est le chanoine Pottier. Le *Bulletin* de la Société archéologique, tout comme le *Recueil* de l'Académie de Montauban fournissent, à travers leurs « Tables générales », la preuve de la grande vitalité littéraire et artistique de notre département, certains auteurs jouant sur ces deux registres, ainsi que sur le registre occitan, par le biais des écoles nouvellement créées de langue d'oc. Les voici donc.

Edouard Forestié (Montauban, 1847 - Montauban, 1911) : le nom de Forestié a toujours été lié à l'histoire de l'imprimerie à Montauban. Ils sont imprimeurs de père en fils, depuis Emerand, neveu (1816-1900), directeur du *Courrier de Tarn-et-Garonne* qui, après sa réception à l'Académie de Montauban, en imprime les publications. Son fils, Edouard, secrétaire de la Société archéologique est un érudit sans égal : langue occitane, faïencerie, industrie drapière, éléments d'histoire locale lui sont familiers, tout comme ses contemporains dont il publie la *Biographie*. Il est aussi l'initiateur, en 1892, du bimensuel *Le Quercy* qui va vivre sept ans. En 1908, il est l'auteur d'une étude

Auteurs d'expression occitane et française en Tarn-et-Garonne

sur *La Création du Tarn-et-Garonne en 1808 et les Poésies de circonstance*, notamment celle passant en revue la journée de l'Empereur.

Son fils **Georges Forestié** (Montauban, 1880 - Montauban, 1942) devient, lui aussi, secrétaire de la Société archéologique, tout en assurant la gestion de l'imprimerie. On lui doit deux études : une biographie du poète Jacques de Coras et des notes inédites de Jean-Ursule Devals sur *Montauban en 1852 et la visite du Prince Louis-Napoléon Bonaparte*.

Louis Perier (Nîmes 1875 - Nîmes, 1953) : professeur à la Faculté de théologie protestante, il s'intéresse à la spéléologie et publie, entre autres, en 1920, *Igues et Avens du Tarn-et-Garonne*, illustré de plusieurs cartes des zones concernées, et en 1921, *Grottes et ruisseaux souterrains du Tarn-et-Garonne*.

L'Escolo Carsinolo

Hippolyte Lacombe, félibre caussadais (1821-1900), l'auteur de l'hymne local *La Caussadenco*, a été l'initiateur d'une *Escolo Carsinolo* qui n'a pas vécu. La véritable *Escolo Carsinolo* est fondée le 10 novembre 1895 par sept membres : les majoraux du félibrige Jean Castéla et Antonin Perbosc, le moissagais François Rigal, et des Montalbanais comme Emmanuel Auréjac, le tailleur Cluzel, et le négociant Augustin Quercy qui est élu *capiscòl* (chef). [cf. annexe 2 *Fèstos de l'Escolo Carsinolo*]

Jean Castéla (Albefeuille-Lagarde, 1828 - Piquecos, 1907) : ce meunier est l'auteur de *Mous Farinals*, publié en 1850, qui sera augmenté de *Mous Cinquante Ans Pouesios patouèsos* lesquelles verront une nouvelle édition en 1912. Mistral a dit qu'à travers lui, il « a vu étinceler tout l'esprit montalbanais : *ai vist belugueja tout l'esprit mountaubanés* ».

Augustin Quercy (Lafrançaise, 1854 - Montauban, 1899) : poète commerçant, auteur de *risèios*, il sait amuser son public. Ses oeuvres seront rassemblées après sa mort par son frère Jules et ses amis pour faire paraître l'édition posthume de 1911, *Camrosos carsinolos*, avec une préface de Perbosc et la photo du buste réalisé par Bourdelle qui prononcera son éloge lors de l'inauguration officielle. On peut retenir son *Mountalba a bisto de nas* et son épitaphe sur sa tombe au cimetière de Montauban : « *Paire, maire, dourmètz en patz...* »

Etienne Parizot (Lafrançaise, 1857 - Caussade, 1919) : cet abbé polyglotte effectue un long séjour en Espagne avant de revenir en Tarn-et-Garonne. Il semble être le créateur du théâtre paysan bilingue : ses *Saynètes quercynoises & Farsos carcinolos* (1907) sont les précurseurs de celles du chanoine Anglas et de Frédéric Cayrou, telle cette scène : *Al lavador (Au lavoire)* :

«- *Cala-te, me fa mal d'entendre* -Tais-toi, ça me fait mal d'entendre

Norbert Sabatié

parlar una filha d'aquela façon. parler une fille de cette façon.

- *E a iò me fa ben !...* » - Et à moi, ça me fait du bien !... »)

Emmanuel Auréjac (Villefranche-de-Rouergue, 1851 - La Thurine, 1929) : professeur au lycée Ingres, il devient *capiscol* de l'*Escolo Carsinolo*, puis président de l'Académie en 1904 et 1905. Erudit, il laisse des poésies et des pièces de théâtre d'inspiration classique : *Senteurs agrestes*, 1904, *Prométhée enchaîné*, 1904, *Sonnets d'un terrien*, 1927, *Cédipe à Colone*, 1923, *Glane mythologique*, 1928, et la même année *Poésies exotiques...*

François Rigal (Moissac, 1861 - Toulouse, 1938) : professeur au lycée Ingres, ce poète et félibre est *capiscol* de l'*Escolo Carsinolo* de 1905 à 1935. Son œuvre maîtresse, *L'estibandiè* (1904), relate l'amour d'un « métivier » avec la fille du maître, ce qui n'est pas sans évoquer les douze chants de *Mirèio* de Frédéric Mistral mais, au contraire du drame mistralien, le final voit s'accomplir les « accordailles ». Six chants seulement (*ensaj en siès alenados*) font appel aux traditions du pays : les moissons (*las segazous*), le feu de la Saint-Jean (*la foulhado*), la Saint-Roc (*la Sen-Roc*), la devineuse (*la debino*), la fête votive (*la boto*), le dépouillement du maïs (*la despeloucado*). Voici la présentation de notre Mireille, la *Miouneto* de notre Quercy :

« *Debat soun moucadou de lano,*

Semblo la bièrjo de la plano

Que fa toumba tout siaù lou pople à sous ginouls. »

(Sous sa mantille de laine,

On dirait la vierge de la plaine

Devant qui le peuple tombe calmement à genoux.)

Antonin Perbosc (Labarthe, 1861 - Montauban, 1944) : fondateur de l'occitanisme, réformateur de la langue d'oc, ethnographe, bibliothécaire de Montauban de 1912 à 1932, il est avant tout le poète occitan reconnu. *Lo Gòt occitan* de 1903, revu et publié en 1932, lui vaut le prix des Vignes de France. Paraissent ensuite *Les Livres des Oiseaux* (1924 et 1930) : une bible de la gent ailée, puis il se met à rimer des contes de toutes sortes. Déjà en 1914, ont paru les *Contes de la vallée du Lambon*, recueillis par ses élèves de Comberouger, organisés en Société traditionniste. En 1926, le plaidoyer pour les *Langues de France à l'école* sera augmenté de publications sur les *Coutumes* et *Leudaires* du département, avec l'aide de l'archiviste Séverin Canal. Mais ce sont les *Contes* qui continuent de retenir l'attention des chercheurs, notamment de Josiane Bru qui a publié plusieurs articles et recueils, dont *Contes atal* l'an dernier. Nous espérons que 2011, l'année du sesqui-centenaire de sa naissance, verra paraître *Per tal astre*, recueil inédit d'adresses, poèmes-dédicaces et poésies diverses.

Auteurs d'expression occitane et française en Tarn-et-Garonne

Jean Bélaygue (Bruniquel, 1861 - Bruniquel, 1930) : carrier de son métier, ce félibre se plaît à déclamer ses vers à l'occasion des inaugurations des monuments aux morts qu'il a sculptés (plus d'une trentaine), comme à Bruniquel, sur lequel il a ciselé ce quatrain :

« *Sus aquel monument ont ton uèlh s'escarquilha,
Passan i legiràs lo nom de ta familha
Qu'a de son sang pagat de la França 'n talhon
Que per el' a donat çò qu'aviá de melhor.* »
(« Sur ce monument où ton œil s'écarquille,
Passant tu y liras le nom de ta famille
Qui a de son sang payé de la France un morceau
Qui pour elle a donné ce qu'elle avait de meilleur. »)

Elie Pimpeterre (Auvillar, 1872 - Espalais, 1945) : poète forgeron, il publie en 1945 *Nous cants d'autoum* dans lesquels il chante le vin et la chasse : « *Canta l'endret ount sey nechut* » (chanter l'endroit où je suis né)

Joseph Rouzoul (Ax-les-Thermes, 1875 - Montauban, 1955) : après des débuts dans le journalisme, il est blessé à Verdun en 1916, puis devient cadre de l'armée polonaise en France. Rendu à la vie civile, il se fixe à Montauban, devient secrétaire des séances de « sa chère Académie ». Ses *Glanes sur le Tarn-et-Garonne* révèlent les diverses facettes du département et ses *Amos terradourencos* traduisent l'amour du terroir, mêlé à des souvenirs de dictons et chansons, tels que :

« *Lou galan de la Catin
A pourtat numéro cinq.
Mès s'abio pourtat plus fort
Sario pas toumbat al sort !...* »
(« Le galant de la Catherine
A porté le numéro cinq
Mais s'il avait porté plus fort
Il ne serait pas tombé au sort !... »)

Ernest Péfourque (Montauban, 1875 - Montauban, 1959) : gloire de l'*Escolo Carsinolo*, ce chantre du pays montalbanais est connu pour son recueil de poésies intitulé *L'espelido*. Un hommage y est rendu aux félibres, aux paysans, à la nature, à la vie champêtre et au livre : *Lou Libre (En inouguren uno bibliotèco à Gasseras)*

« *Lou libre es à l'esprit
Ço que lou pa es al cos !* »
(« Le livre est à l'esprit
Ce que le pain est au corps ! »)

Norbert Sabatié

Ces thèmes seront repris dans un autre recueil, *Mas Segazous*, publié dans les années 1940.

Joseph Anglas (Réalville, 1885 - Montauban, Toussaint 1945) : ce chanoine, nommé à La Chapelle en 1918, en contact avec le peuple, compose des vers en langue d'oc. Élu à l'Académie de Montauban juste avant sa mort, il laisse des pièces de théâtre encore jouées, telles que *Lo Pòt graissier* ou *Lous Becudèls* (Les Pois chiches), parues en 1940.

Frédéric Cayrou (Saint-Martin de Belcassé, 1879 - Montpezat-de-Quercy, 1958) devient *capiscol* de l'*Escolo Carsinolo*, après avoir été reconnu par les Jeux floraux et être devenu *Mèstre en Gai Saber*. Il donne sa profession de foi occitane dans la préface de son *Gabelat*, datée de décembre 1914 à Oklahoma City où, jeune vétérinaire, il s'était rendu pour la remonte de la cavalerie française :

« De totes los parlars, de totes los lengatges,
Lo sol que deu gardar totjorn nòstras amors
Es lo qu'avèm popat quand èrem de mainatges... »
(« De tous les parlars, de tous les langages,
Le seul que doit toujours garder nos amours
C'est celui que nous avons tété enfants... »)

Ses pièces de théâtre, plus que ses poésies, lui valent la renommée par l'humour populaire rendu par le jeu du bilinguïsme occitan-français, autant que par ses deux romans : *Lo Bouiache del catet de Maco-Turros en Americo* et *L'Ome qu'èro nascut a 50 ans* ou ses causeries à Radio-Toulouse. Devenu sénateur, il continue d'être un ardent défenseur de la langue d'oc et participe aux débats aboutissant à la loi Deixonne (1951).

Joseph Negrie (Montauban, 1887 – Cénon, 1875) : médecin chef de la marine, il publie une histoire du village d'Ardus (où il réside) et participe aux travaux de l'Académie de Montauban et de la Société archéologique. Il laisse une *Histoire de l'Autriche* ((1961) et surtout ses *Contes et récits de la terre occitane* (1964).

Pierre Gardes (Montignac, 1902 - Montauban, 1995) : directeur de cabinet à la préfecture de Montauban, il est élu en 1944 à l'Académie de Montauban, succédant ainsi à Antonin Perbosc. En 1958, il devient le dernier *capiscol* de l'*Escolo Carsinolo* qui s'éteindra peu avant lui. Amoureux de tout ce qui touche au terroir, il réunit les objets les plus divers de la tradition quercynoise dans le Musée du Terroir qu'il fonde à Montauban en 1935. Il est aussi président du Syndicat d'Initiative. On lui doit une comédie, *Jaffard* en 1928, une fantaisie en vers en 1931 : *Pierrot s'enfarine*, une poésie en 1933 : *A la glorio del razim d'or*, trois comédies en 1939 : *Camparol*, *Un e un fan dous*,

Auteurs d'expression occitane et française en Tarn-et-Garonne

et *Tantis d'affas per maridar la Jano*. Enfin il publie trois recueils de poésies : *Al bord de Tarn*, 1937, *Oumbros e clarous*, 1952 et *A cadun sa cansou*, 1961, auxquels l'on doit ajouter un grand nombre de communications.

Félix Castan (Labastide-Murat, 1930 – Montauban, 2001) : il passe sa jeunesse à Moissac et à Montauban avant de s'exiler à Paris pour « faire khâgne ». Une maladie le ramène à Montauban où il enseigne et prend une part active à la vie culturelle. Il donne un éclairage nouveau sur Perbosc, puis sur Olympe de Gouges. Sa vision de l'art baroque le fonde à créer le Centre international de synthèse du baroque en 1963, en plus du festival d'Occitanie qu'il a installé en 1956. Car son combat est celui pour la reconnaissance des identités visant à une décentralisation culturelle : sa *Mòstra* du Larzac en est le témoignage vivant. animateur de la revue OC et de l'*Institut d'Estudis Occitans* depuis sa création, il publie de nombreux ouvrages, allant de la *Décentralisation occitaniste* (1973) à la *Jeunesse des Troubadours* (1996). On retiendra la modernité de ses recueils de poésie occitane : *De campèstre, d'amor e de guèrra* (1951), *Jorn* (1972), tout comme cette apostrophe qui débute *Le Vouloir d'une ville* (1999) :

Totes d'erètges ! (Tous des hérétiques !)

« *Montalbaneses amics, reviratz-vos al tòc d'aqueles classes poetics !*

Sèm davalats enjòs dels infèrns erètges,

Per vos portar als pòts la flor que canta. »

(Montalbanais amis, retournez-vous au son de ces glas poétiques !

Nous sommes descendus en-dessous des enfers hérétiques,

Pour porter à vos lèvres la fleur qui chante.)

La Cloucado des Clastres (La Couvée des cloîtres)

Elle est née le 9 juin 1907 à l'instigation de François Rigal, au lendemain des Jeux floraux organisés à Moissac par l'*Escolo Carsinolo*. Il s'agit de « *serbar las tradicioüs, lous us e coustumos, e lou parladis del Terraire nadalenc* ». Deux des *cap de cloucado* (chef de file) seront Louis Gardes et Louis Allanche.

Camille Delthil (Moissac, 1834 – Paris, 1902), sénateur-maire de Moissac, journaliste et poète d'oc, compose *La Mouissagueso* qu'il va faire connaître, comme ses nouvelles, à travers sa *Feuille villageoise*. Dans le secteur moissagais, à Sainte-Thècle (Montesquieu) se constitue la *Cloucado de Porto-Labouigo* qui devient *Cloucado de Montesquiu*.

Louis Gardes (Moissac, 1874 - Moissac, 1943) : cet « apôtre du chasselas doré de Moissac » est un conteur avant tout : *Pesoulhous*, 1912, *Ghésalide*, 1927 (drame lyrique en 3 actes, en vers, tiré de la légende moissagaise de François

Norbert Sabatié

Rigal), *La tèrro des vièlhs*, 1922, *Al coufin*, 1929, *En tusounant*, 1930 *En despeloucant*, resté à l'état de manuscrit.

Louis Allanche (Albias, 1868 - Moissac, 1943) : après des études en Angleterre, il fonde la chaire d'anglais au collège de Moissac, puis celle d'espagnol. En 1919, il assure la traduction en anglais du traité de Versailles. Spécialiste de la langue d'oc, il préside la *Cloucado des Clastres*, publie des poésies et ses *Eléments de grammaire du dialecte quercynol suivis de proverbes et de dictons* (1941).

François Antic (Villemur, 1864 - Moissac, 1945) : fils de laboureur devenu instituteur, directeur d'école à Moissac, il est l'archiviste des Amis du vieux Moissac. Nommé conservateur du cloître en 1931, il produit en 1936 un essai historique sur *Moissac et son abbaye*. Saluons également son talent de dessinateur au service de l'iconographie archéologique locale.

Fernand Barrué (Lévignac-sur-Save, 1891 - Rieumes, 1956) : ce professeur de mathématiques à Beaumont-de-Lomagne, puis à Castelsarrasin, est un poète qui publie ses *Pincées de vie quotidienne* en 1944, puis *Poscosas arentélas d'un carelh escantit* (Toiles d'araignée poussiéreuses sur un quinquet éteint), un chef-d'œuvre, *dixit* Nadal Rey.

Antoine Rey (1876 - 1964) : comptable et agent d'assurances à Moissac, Castelsarrasin, puis Agen publie *Cansons de mon país*, un recueil de 26 poèmes consacrés au Quercy.

Cécile Marie (Moissac, 1905 - Toulouse, 1988) : *Leygue* de son vrai nom ; sa mère était la sœur du sculpteur André Abbal. Ingénieur agronome, auteur d'une thèse sur le chasselas de Moissac, cette folkloriste a vécu son enfance en plein terroir « carcinol » et récolté le fruit de ses enquêtes sur le terrain pour le dispenser, autant dans ses nombreux écrits que sur les ondes (*Radio-Toulouse*). Elle collabore à *La Dépêche du Midi* et à *Sud-Magazine* ; son *Anthologie de la chanson occitane* paraît en 1975. Sa fille Françoise Dague est la fondatrice des ballets occitans de Toulouse.

Philosophes, historiens & scientifiques

Jean Izoulet (Miramont-de-Quercy, 1854 - Paris, 1929) : il termine ses études à Paris, au lycée Louis-le-Grand, et est reçu en 1874 à l'École normale supérieure. Professeur de philosophie, il devient secrétaire du ministre Paul Bert et est chargé par Jules Ferry d'initier les instituteurs à la psychologie et à la morale. Sa thèse de doctorat *La cité moderne ou la Métaphysique de la sociologie* lui permet d'obtenir une chaire de philosophie au Collège de France. Il prolonge sa réflexion dans d'autres ouvrages : *Métamorphose de l'église* et *Panthéisme d'occident*, parus en 1928.

Auteurs d'expression occitane et française en Tarn-et-Garonne

Jules Momméja (Caussade, 1854 – Moissac, 1928) : ce savant archéologue s'intéresse à l'histoire de l'art et des traditions du Midi. De 1898 à 1917, il est conservateur du musée d'Agen et publie en 1920 ses *Causeries sur les origines de Moissac*, puis sur *L'église Saint-Martin à Moissac*, et en 1925 sur *Le Grand Siècle de Saint-Antonin : 1352-1354...* Perbosc résume son « livre de raison » (inédit), *Les Pierres du gué*, consacré au folklore quercynois, en baptisant Momméja « procureur général de la république des lettres occitanes ».

Urbain Athané (Saint-Martory, 1848 - ?) : nous devons à cet inspecteur d'académie à Montauban à la fin du XX^{ème} siècle, *un Essai sur Montauban et le Tarn-et-Garonne : géographique, historique, économique*, paru en 1908, complet et très documenté.

Ismen Alibert (Montauban, 1843 - Montauban, 1927) : médecin-chef de l'hôpital, maire de Léojac de 1884 à 1925, il est un érudit et précurseur des préhistoriens. Pour le congrès de l'Association française pour l'avancement des sciences, qui s'est tenu à Montauban en 1902, il détermine les *Stations préhistoriques dans le T&G*. D'autres études suivront, surtout, en 1926, ses *Notes sur la station préhistorique du Verdier*.

Gaston Bouniols (Montcuq, 1872 - Molières, 1934) : fils d'un sous-préfet originaire de Molières, après des études à Toulouse, il poursuit celles de droit à Paris. Dès 1913, il devient diplomate et abandonne ses fonctions en 1925 lorsqu'il est élu maire et conseiller général de Molières, puis sénateur en 1934, juste avant d'être emporté par une crise cardiaque. Il nous laisse *Une histoire de la révolution de 1848*, couronnée par l'Institut.

Marc Frayssinet (Beaumont-de-Lomagne, 1871-1949) : avocat, il est l'auteur, en 1902, d'une thèse remarquée sur *Les idées politiques des Girondins*. Elu député de Castelsarrasin en 1914, maire de Beaumont de 1912 à 1934, puis conseiller général en 1937, il collabore à divers journaux et revues politiques et littéraires, et devient chroniqueur politique au poste radiophonique de la Tour Eiffel, puis au poste Radio-colonial.

Alphonse Aymar (? - ?) : directeur des contributions directes, il travaille avec le docteur Alibert et laisse de nombreuses communications dont une de 1918, particulièrement intéressante, intitulée *Découverte d'une petite idole de l'âge de la pierre polie aux environs de Montauban*.

Albert d'Amade (Toulouse, 1856 - Fronsac, 1941) : ce général, issu d'une famille castelsarrasinoise, est chargé de missions lointaines, au Tonkin et en Chine. En 1908, il participe à la conquête du Maroc ; en 1915, il est aux Dardanelles, et dès 1918, il vit sa retraite à Montauban. Devenu membre de la Société archéologique, il publie *Constantinople et les Dardanelles*, et donne

Norbert Sabatié

de très bonnes communications dont celle sur *Le dynamisme des nationalités en Extrême-Orient : Chine, Japon, Mandchourie*.

Albert Bastoul (Réalville, 1867 - Montbeton, 1937) : passionné d'histoire locale, curé doyen de Montech, il crée en 1930 le *Petit Messenger de Montech et de Notre-Dame de Lafeuillade* dans lequel il fait part de ses recherches étymologiques et historiques.

Paul Vasilières (Castelsarrasin, 1867-1958) : il montre de l'intérêt pour sa ville natale et publie des Chroniques dans *Le Petit Messenger*, de 1949 à 1951, consistant en des notes historiques sur Castelsarrasin.

Marcel Guerret (Savoieux, 1958 – Montauban, 1958) : nommé professeur à l'Ecole Normale d'Instituteurs de Montauban en 1918, il est élu député SFIO de Castelsarrasin (1935-1940). Préhistorien, il devient conservateur du musée d'histoire naturelle ; il dirige aussi la *Quinzaine d'Art en Quercy*. 1^{er} adjoint au maire de Montauban, il sera révoqué par le gouvernement de Vichy. Il est reçu à l'Académie de Montauban en 1947 et en devient le vice-président en 1952. Il a publié de nombreuses plaquettes dont une *Géologie* et une *Géographie* du T&G, *Les Squelettes magdaléniens du musée de Montauban*, etc.

Victor Malrieu (Bourret, 1872 - Montauban, 1943) : il est à la fois contrôleur des P.T.T., militant socialiste, et érudit local dont l'œuvre maîtresse est *Documents historique sur Bourret*, parue en 1919. Il donne aussi, en 1925, une étude sur le poète « patois » Guillaume Prunet, ainsi que de nombreuses publications à caractère historique voire occitan : *Vieux textes de langue d'oc*, paru en 1926.

Robert de Mentque (vers 1873 - Neuilly-sur Seine, 1964) : le vicomte a consacré sa vie active à sa compagnie d'assurances. Retraité en 1936, il met à profit sa liberté pour voyager et parfaire ses recherches historiques. Nous lui devons, en complément de ses articles du *Bulletin de la Société archéologique* : *Les Sires de Puycornet et leurs vassaux, les seigneurs de Lisle-en-Quercy* (1930) , *Le Vieux Montauban : six promenades à travers les rues* (1944), *Les Bergis, gentilshommes verriers, ingénieurs et industriels* (1949).

Elie Decahors (Lauzerte, 1885 - Lauzerte, 1961) : ordonné prêtre en 1908, il devient professeur au collège de Saint-Théodard et en 1930, il enseigne la littérature à l'Institut catholique de Toulouse. En 1932, il soutient une première thèse sur *Le Centaure et la Bacchante : les poèmes en prose de Maurice de Guérin et leurs sources antiques* ; et en 1935, il publie *La Vie et les œuvres de Maurice de Guérin*, deux ans après avoir fondé *L'amitié guérinienne*. Il collabore également à de multiples publications, avant d'être déporté et d'en

Auteurs d'expression occitane et française en Tarn-et-Garonne

relater le récit dans *Pèlerins de baigne : les déportés de l'Institut catholique de Toulouse*.

Pierre Gayne (Beaumont-de-Lomagne, 1902 - Campsas, 1980) : ordonné prêtre en 1925, puis chanoine, il a été l'élève du chanoine Pottier au grand Séminaire et en devient le disciple et son successeur à la tête de la Société archéologique, de 1952 à 1969. Membre de l'Académie de Montauban en 1956, ce curé de campagne se spécialise dans l'histoire de l'Eglise et des églises, pour preuve son *Dictionnaire des paroisses du diocèse de Montauban*, paru en 1978.

Christiane Toujas-Pinède (Montauban, 1923 - Toulouse, 1986) : professeur agrégée d'histoire et de géographie, elle devient maîtresse de conférence à Toulouse. Elle s'intéresse aux phénomènes migratoires, un peu partout dans le monde et surtout en Quercy, ainsi de *La Population du Quercy à la fin du XVIII^e siècle d'après les documents démographiques de la généralité de Montauban*, parue en 1957, et, en 1978, elle participe à *Atlas et géographie du Midi toulousain*.

Poètes

Marcel Sémézies (Montauban, 1858 - Montauban, 1935) : devenu oisif très jeune, il se consacre à la création littéraire, de manière très variée : notes de voyages, contes, romans, critiques (il préside la revue *Feuilles au vent*), surtout poète. Il fait paraître *La Route chantante* en 1917, *Le Chemin du soir* en 1922, *Le Prince Automne* en 1925, *L'Heure des étoiles* en 1927, *Vers l'infini* en 1934... Mais aussi *Petites proses* en 1928, un roman, *Le Manteau rouge*, en 1929... et il nous laissera ses *Mémoires de ma Vie et de mon Temps*.

Arnaud Augé (Montain, 1865 - Labourgade, 1935) : inspecteur de l'assistance et de l'hygiène publique, il devient maire de Labourgade en 1935. Après avoir donné des chroniques pétillantes au *Petit Montalbanais* et à la *Tribune de Tarn-et-Garonne* sous le pseudonyme du **Gygès d'Albermont**, il publie *La Bête du Gévaudan*, en 1902, puis *Le Prince bleu*, en 1913, une comédie héroïque, et en 1941, une autre comédie, dramatique et cinématographique celle-là, *Le Moulin sans ailes*, écrite en collaboration avec Henry Augé.

Pierre Frayssinet (Beaumont-de-Lomagne, 1904 - Paris, 1929) : fils de Marc Frayssinet, il soutient en 1928 sa thèse de doctorat sur *La politique monétaire de la France (1924-1928)*. En 1928, est publiée une œuvre posthume *Poèmes*, préfacée par Giraudoux. En 1932, paraît *Trois tragédies*, de facture classique, tandis que nombre d'inédits demeurent.

Amélie Fayssinet, sa mère, est l'auteur d'un unique recueil poétique : *Au Creuset de la Vie* (1908).

Norbert Sabatié

Marguerite Soulié puis **Arnold-Bennet** (Nègrepelisse, 1874 - Nègrepelisse, 1960) : mannequin à Paris, elle épouse l'écrivain anglais Enoch Arnold-Bennett et fréquente les milieux artistiques, avant de se retirer, vers 1930, au château de Lolière, à Nègrepelisse, où elle signe quatre recueils : *Un coin de France*, 1939, *Sur le chemin de la victoire*, 1940, *Douce Province*, 1942 et *Diversité*, 1948, toutes poésies familières à l'écriture parfois facile.

Marcelle Duba (Toulouse, 1899 - Paris, 1981) : issue d'une famille de tradition occitane, professeur de musique à Castelsarrasin, elle se marie en 1953 avec le fils du poète P. Halary et va vivre à Paris, sans oublier sa ville. Elle collabore à des revues et publie des recueils qui seront récompensés au plus haut lieu : *Lys de feu* en 1957, *Symphonie fervente* en 1962, *Plaisirs et sagesse* en 1965, *La Harpe des nuits* en 1968, *Au miroir des eaux pures* en 1971, *L'Invisible présence* en 1977, *Les Émerveillements* en 1980. Vers la fin de sa vie, elle s'adonne à la peinture et, en 1985, paraît un recueil posthume *Le Triomphe des ailes*.

Jean Malrieu (Montauban, 1915 - Montauban, 1976) : à vingt ans, il quitte les bancs de la faculté de droit et, à Paris, il fréquente Cocteau, Picabia... Après guerre, il connaît Andrieu, Castan, et revient au surréalisme. En 1943, il devient instituteur, est nommé dans le département avant de partir pour Marseille : il découvre *les Cahiers du Sud* et y publie son premier recueil, *Préface à l'amour*, qui lui vaut le prix Apollinaire. En 1962, avec *La Fenêtre ardente*, il obtient le prix Artaud, puis le prix de l'Académie française. En 1961, il s'installe à *Penne d'Albigeois*, titre d'un ouvrage, et se sent une vocation de guide au château de Bruniquel. D'autres recueils paraissent : *Nous ne voulons pas être heureux* en 1969, *Le Château cathare* en 1970, *Les Jours brûlés* en 1971, *Possible imaginaire* en 1975... tout en dirigeant la nouvelle revue *Sud*.

Bernard Aurore, pseudonyme de **Gabriel Chapeau** (Lézignan-Corbière, 1927 - Bagnères-de-Bigorre, 1989) : passionné de littérature, il est prix *Fémina* de poésie en 1974, l'année où il est inspecteur d'académie à Montauban. De nombreuses fois couronnée, son œuvre se présente ainsi : *Epis d'amour*, 1950, *Vent d'automne*, 1956, *Des rimes et des gueux*, 1959, *Nuit d'été*, 1965, *Un évangile selon la peur*, 1967, *Colombe sur le Thabor*, 1968, *Les sales herbes*, 1969, *Les Cieux déracinés*, 1973, *Zénithales*, 1978, *Les Fontaines de sable*, 1983.

Armand Chanuc (Bourg-de-Visa, 1880 - Bourg-de-Visa, 1966) : cet excellent conteur, modeste et réservé, est resté fidèle aux traditions de son terroir. Il a laissé plusieurs œuvres en occitan, couronnées à diverses reprises du « Jasmin d'argent ». En 1934, c'est *Lou Poutou (Le baiser)* qui, mis en musique par Labatut, lui vaut la renommée. Et le Jasmin d'argent lui est remis à

Auteurs d'expression occitane et française en Tarn-et-Garonne

nouveau en 1956 pour *Pitiouno Mama* et en 1957 pour *Al Clar de la Luno*, (*vieilho cansou*). En 1950, il publie un « sketch » : *Dus biels Filosofos*, puis un recueil humoristique intitulé *Haro sur le cafard* présentant cet exergue : « Lorsque vous n'êtes pas en train / Et que le noir cafard vous guette, / Au lieu de voir le médecin / Lisez plutôt cette plaquette. »

Robert Ligou (Lorient, 1921 - Montauban, 1983) : issu d'une vieille famille montalbanaise, il revient au pays en 1925, pour ses études au lycée Ingres et une licence de philosophie à Toulouse et Montpellier. Nommé professeur à l'École normale de Montauban de 1953 à 1981. Il publie des articles dans la revue *Etudes philosophiques* et publie des recueils de poésies : *Poèmes aquitains* en 1957, *Symphonie des matins calmes* en 1975, *Ballet des quatre saisons* en 1977, *Carnet de route d'un Tarn-et-Garonnais romantique* (livres I en 1978, II en 1980 et III en 1982), et *La Rivière de Bio*, poèmes posthumes de 1984.

Roger Aragon (Lafox, 1917 – Montech, 1988) : instituteur, directeur d'école à Toulouse, il vient se retirer à Montech où il crée, en 1984, la revue *Vent d'autan poétique*. La poésie constitue pour lui une « sorte de religion solitaire », ajoutant que « Le monde ne serait guère autre chose qu'une société d'insectes prédateurs sans les poètes, ces merveilleux fous autodidactes. » Souvent lauréat, de son vivant, il laisse paraître seulement *L'Innocent de Garonne* et *Liebchen* dans *Nouvelles 1982 : Anthologie pour l'élection d'un prince de la nouvelle*. Ses poèmes paraîtront grâce à la S.P.A.F. qui lui rend hommage en 1989.

Jean-Philippe Flaugères (Aix-en-Provence, 1960 - Orgueil, 1983) : ce fils d'enseignants va souffrir d'une séparation familiale et écrit très jeune ses premiers poèmes. Abandonnant ses études, il se fixe à Montauban et sa fougue à conduire des véhicules rapides lui sera fatale ; trois recueils de ses *Poèmes* paraîtront en 1985.

Romanciers

Emile Pouvillon (Montauban, 1840 – Chambéry, 1906) : fils d'*Auguste* qui lui a prodigué ses *Conseils à un jeune écrivain*, il connaît la gloire par ses romans impliquant de *Petites gens*, titre paru en 1905. A titre posthume, nous lui devons *Terre d'oc*, paru en 1908, et vingt ans après, *Le maître d'Aubrelon*, à l'initiative de son fils **Pierre** qui publie *Les cœurs émus* en 1930.

Emmanuel Ducassé (Bourg-de-Visa, 1868 – Montauban, 1948) : il a succédé à Perbosc comme bibliothécaire à la B.M. de Montauban, en 1932. Fin érudit, adepte de spiritisme, il explique ses raisons dans *L'Appel des étoiles*, et sous le nom de **Léon Chêne**, il signe des articles dans *Feuilles au vent*, revue littéraire et provinciale. Il a aussi donné une étude sur l'œuvre de Pouvillon.

Maria Bouchinet, née **Gabis** (Verdun-sur-Garonne, 1871 - Verdun-sur-Garonne, 1964) : institutrice de la III^e République, elle écrit ses souvenirs à la mort de son époux (1927). Des poèmes suivront pendant la période d'entre Deux-Guerres.

Jean de Lafon-Boutary (Montech, 1881 - Montech, 1975) : après une formation classique au collège des jésuites de Sarlat, il fait des études de droit, pour revenir à sa propriété familiale et s'intéresser à l'*Action catholique*. Il est membre de la Société archéologique dès 1906, et il devient président de l'Académie de Montauban dans les années 1950. En 1937, il publie un roman de fiction : *L'Amour inquiet*, complété l'année d'après par *L'Enigmatique amour*, et en 1949 *La Comédienne au grand cœur*.

Pierre Bayrou (Saint-Antonin, 1892 - Saint-Antonin, 1979) : ses études brillantes le conduisent de l'école primaire supérieure de Beaumont-de-Lomagne à l'École normale supérieure de Saint-Cloud. Après la Grande Guerre, il effectue la quasi-totalité de sa carrière à l'École normale de Montauban et il s'enracine sur son cause natal qui nourrit ses écrits nombreux et peu publiés : *Solitudes d'Anglars* en 1941 (préface de Gide), *Mes bergeries* en 1956, et *Une année* en 1960 (préface de Rostand) qui obtient le prix du journal intime de l'Académie française. Des articles en occitan ont été réunis et publiés par André Vignoles en 1985 dans le recueil *Per çò Nòstre*.

Bernard Barokas (Montauban, 1950 - Paris, 1984) : du collège Ingres au lycée Michelet, puis à la faculté de lettres de Toulouse, il « monte » à Paris avec son livre *L'Oiseau saltimbanque*, publié en 1973, dans lequel il décrit « Un adolescent solitaire qui cherche dans les livres mille vies de parure » et qui, pour se libérer de ses amours, revient dans sa ville natale : « Montauban, c'est ma ville, c'est le cœur d'un gosse qui n'a pas encore cédé sa place à un cœur d'homme. » Il devient critique littéraire, réalise des émissions pour FR3 et il écrit une douzaine d'ouvrages dont *Les tilleuls verts de la promenade* (dans lequel il livre ses souvenirs de théâtre à Montauban)... En 1982, il voyage : Grèce, Maroc, Egypte et Inde d'où il revient pour sombrer dans un coma profond et mortel.

Journalistes et aventuriers

Dieudonné Costes (Septfonds, 1892 - Mont-Dore, 1973) : ingénieur des arts et métiers, il obtient son brevet de pilote en 1912. Pilote de chasse pendant la Grande Guerre, il se consacre ensuite à l'aviation civile et accomplit, en 1927-1928, le premier tour du monde (57 000 km en 187 jours avec Le Brix. Avec Maurice Bellonte, en 1929, il bat le record du monde de distance en

Auteurs d'expression occitane et française en Tarn-et-Garonne

ligne droite (près de 8 000 km, de Paris en Mandchourie), puis en circuit fermé. En 1930, ce sera, toujours avec Bellonte, la première traversée de l'Atlantique nord. Ces deux exploits sont relatés sous les titres : *Notre tour de la terre* (avec Le Brix en 1928) et *Paris-New-York* (avec Bellonte en 1930).

Gaston Bénac (Castelsarrasin, 1881 – Paris, 1968) : « inventeur du reportage sportif moderne », ou « père ou journalisme sportif », deux définitions louangeuses du professionnel. Après des études au collège de Castelsarrasin, puis à la Faculté de droit de Toulouse, il débute journaliste à *La Petite Gironde* de Bordeaux, puis devient rédacteur à *l'Aéro* en 1912, au *Sporting* en 1918, à *L'Auto* en 1920, enfin à *L'Intransigeant* en 1925. Il accède à la direction de *Paris-Midi* en 1930, *Paris-Soir* en 1932, *Résistance* en 1944. De 1945 à 1949, ce sera à *Paris-Presse*, puis *France-Soir* jusqu'en 1957. Il a écrit plusieurs ouvrages se rapportant aux sports : cyclisme, boxe, jeux olympiques...

Pierre Artis (Lafrançaise, 1920 – Montauban, 1976) : après guerre, il « monte » à Paris rejoindre son ami Hugues Panassié, pour s'orienter, dans les années 1950, vers le journalisme : *Paris-Presse*, *Télé 7 jours*. Les sports d'hiver l'attirent à Saint-Lary avant de revenir, en 1974, à Montauban. On lui doit une *Histoire du cinéma américain : 1926-1947*, parue en 1947, et *Le Rugby* en dix leçons, écrit en collaboration avec Jean Dauger, en 1975.

Artistes

Henry Lapauze (Montauban, 1867 – Paris, 1929) : il devient conservateur du Palais des beaux-arts et reste fidèle à sa ville natale. Il est le président de la Société Ingres qui rassemble les Tarn-et-Garonnais de Paris. Son *Histoire de l'Académie de France à Rome* (1924) fait valoir ses qualités d'historien de l'art.

Emile-Antoine Bourdelle (Montauban, 1861 – Le Vésinet, 1929) : dès 1913, il écrit *La vie a été mon école* et en 1922, *La Sculpture et Rodin*. Il lit la poésie, il en écrit (cf. *Le poème du sculpteur*), même en langue d'oc (cf. *Lo pan de campanha*). Ses correspondances avec Jules Quercy, Antonin Perbosc, André Suarès, Marie Bermond, ne manquent pas d'intérêt.

François-Félix Bouisset (Moissac, 1875 - Montauban, 1960) : après des études dans le domaine des beaux-arts, il devient conservateur des antiquités et objets d'art du Tarn-et-Garonne, puis du musée Ingres, poste qu'il occupe jusqu'en 1950 ; il lui consacre un ouvrage et donne plusieurs communications à l'Académie de Montauban.

Hugues Panassié (Paris, 1912 mais de souche aveyronnaise - Montauban, 1974) : il devient critique de jazz et musicologue après avoir été atteint par la poliomyélite. Il se met à jouer du saxophone et fonde en 1932 le Hot Club de

Norbert Sabatié

France : s'en suivent conférences, concerts, émissions de radio et stages d'été au n°65 du faubourg du Moustier à Montauban où il s'installe définitivement en 1941. De nombreux livres sur le jazz sont produits avec le concours discret et efficace de Madeleine Gautier.

Roger Milliot (Montceau-les-Mines, 1927 - Paris, 1968) : après avoir fait les beaux-arts à Lyon, en classe de sculpture, il sert en Indochine et en revient très malade. Il s'installe en 1954 à Montauban et se consacre à la plume et au dessin. Il se suicide en se jetant dans la Seine et ses poèmes constitueront un unique recueil posthume intitulé *Qui*.

Paulette Ferlin (Agen, 1921 - Montauban, 1972) : jeune, elle séjourne chez ses grands-parents à Montauban. Devenue journaliste, après la Libération, elle devient correspondante de journaux parisiens ainsi que de FR3 Toulouse. A partir de 1954, elle écrit, se met à peindre et à dessiner, rencontre Andrieu, Dautry, Castan, Dufor... et participe à la création d'Art Nouveau. 1^{ère} exposition à Paris en 1971 avec son *Hommage à Michaux*. Principales œuvres : *Les Mots de pierre* (1944) publié en 1983, *Mots éclatés* et *La Main à prendre* parus en 1954, *L'Amour d'un homme* (trois nouvelles) et *Poèmes* en 1956, *Amidonnez les flics* en 1965, *La fin finale* en 1972, *Vénus en balance* en 1973.

Henri Dufor (Montauban, 1920 - Auch, 1987) : tout jeune, il écrit des vers, se lie à Malrieu et Herment qui lui fait découvrir Reverdy, tandis que Panassié lui révèle le jazz. Parti rédacteur-reporter à *L'Echo d'Alger*, il rencontre Max-Pol Fouchet, et le voilà au Maroc, en Sicile. A la Libération, il devient correspondant départemental de *La Dépêche* à Montauban, puis à Auch en 1959. Son premier recueil, *Flammes de pierre*, paraît en 1954 et il expose des dessins, lavis et aquarelles.

Georges Herment (Montauban, 1912 - Penne-sur-Tarn, 1969) : du lycée Ingres à l'Université de Toulouse puis à la Sorbonne, il découvre le surréalisme, le jazz de Panassié et l'amitié avec Malrieu. Son premier recueil *Déluges* paraît en 1935, salué par Henri Dufor ; en 1945, ce sera *Evadé d'Allemagne*. Il devient musicien de jazz, puis barman à Londres, ce qui lui inspirera son *Voyage involontaire*, paru en 1966, quatre ans après son *Traité de la pipe*. Suivront des recueils de poèmes dont *Au bord du signe* :

« Pour que de l'homme que j'étais se lève ce chant que je suis... »

Robert Lapoujade (Montauban, 1921 - Montauban, 1993) : il exécute *Cinquante portraits d'écrivains* en 1949 et expose *Choses vues*, exaltant mai 68. A la fois cinéaste, essayiste, romancier.

Auteurs d'expression occitane et française en Tarn-et-Garonne

Tableau des auteurs (1908-2008) par Norbert Sabatié (ordre thématique et chronologique)

Tableau des auteurs (1808-1908) par Nelly et Marc Boucheron Seguin (ordre alphabétique)

Pour ce qui concerne le tableau des quelques soixante-dix auteurs considérés pour la période 1908-2008, quatorze appartiennent à l'Académie de Montauban, sept à la Société archéologique dont six aux deux institutions. Il en est deux qui triplent parmi les neuf qui relèvent de l'*Escolo Carsinolo* ; c'est Antonin Perbosc et Joseph Negrie. Avec les deux de la *Cloucado* des Clastres, cela fait une douzaine qui pratiquent la langue d'oc. En langue française, une douzaine d'écrivains peuvent être qualifiés d'historiens, huit de romanciers et 27 de poètes. Le théâtre est présent avec quatre auteurs occitans et la philosophie se manifeste au moins par deux auteurs ; notons aussi trois critiques littéraires. Le domaine scientifique domine avec une quinzaine de noms offrant une diversité : un géologue, deux journalistes, un musicologue, quatre artistes. Quant aux professions exercées, une quinzaine relève de l'enseignement, une douzaine de l'administration, trois du clergé, deux de l'armée, seize de professions libérales. Il faudrait enfin signaler parmi les notoriétés : deux inspecteurs d'académie, deux sénateurs, un député, un diplomate...

Le tableau des auteurs considérés pour la période 1808-1908 fait apparaître environ 150 mentions dont certains auteurs, étant à cheval sur les deux siècles, se retrouvent également dans le tableau précédant. Nous constatons le nombre important de membres des deux grandes institutions : 36 pour l'Académie de Montauban déjà ancienne, 20 pour la Société archéologique plus récente, et 6 pour l'*Escolo Carsinolo* naissante. Le domaine historique l'emporte avec 75 auteurs, puis viennent la poésie (25), le roman (12), la philosophie et les sciences (une dizaine chacun). A noter la quinzaine d'auteurs relevant du protestantisme, ce qui est à mettre en relation avec l'existence de la Faculté de théologie protestante, rétablie par Napoléon.

Il est difficile d'établir une comparaison entre ces deux tableaux, vu l'importance du nombre d'auteurs encore bien en vie à l'heure actuelle. Aussi, nous ne saurions terminer sans évoquer tous ceux qui continuent d'œuvrer au sein de l'Académie de Montauban, de la Société archéologique ou d'associations récemment créées, telles que la Compagnie des écrivains de Tarn-et-Garonne, Montauriol Poésie et les associations occitanes : celle dénommée Antonin Perbosc, rattachée à l'Institut d'Estudis Occitans, ou

Norbert Sabatié

l'Association pour la langue et la culture occitanes rattachée au Centre régional d'études occitanes, etc.

En guise de conclusion, afin de rendre compte de toute cette richesse culturelle offerte par les productions écrites en Tarn-et-Garonne depuis sa création, nous reprendrons la formule de Lefranc de Pompignan en la modifiant ainsi :

*Il faut lire ses compatriotes car il y a toujours,
ici ou là, du plaisir à éprouver en les lisant !*

Règles de lecture de l'occitan

- pour prononcer [o] on écrit « ò » ;
- le « o » se prononce comme [ou] en français ;
- le « e » comme un [é] et le « v » comme un [b] ;
- le « nh » comme [gn] et le « lh » comme « lieu » ;
- le « u » reste comme [u] et le « a » en finale devient [o] faible ;
- les « n » et « r » en finale sont quasi-muets.

Auteurs d'expression occitane et française en Tarn-et-Garonne

AUTEUR	Origine/ résidence	Acad. MTB	Socié- té ar- chéo	Escolo Carsi.	His- toire	Ro- man	Poésie	Philo-	Scien- ces politi- que	Emploi
Edouard Forestié	Montauban	x	x		x				x	Impri- meur
Georges Forestié	Montauban	x	x		x					Impri- meur
Louis Périer	Nîmes Montauban								Géo- logie	Prof. Fac protest.
Jean Castéla	Pays montalbanais			x			x			Instituteur Meunier
Augustin Quercy	Lafrançaise Montauban			x			x			Commer- çant
Etienne Parizot	Lafrançaise Caussade							Théâ- tre		Curé
Emmanuel Auréjac	Villefranche de R.-Mtban	x		x			x			Profes- seur lycée Ingres
François Rigal	Moissac	x		x			x			Profes- seur lycée Ingres
Antonin Perbosc	Labarthe Montauban	x	x	x			x			Institu- teur Biblio- thécaire
Jean Bélaygue	Bruniquel						x			Carrier
Elie Pimpeterre	Auwillar						oc			Forgeron
Joseph Rouzoul	Ax-les-Th. Montauban	x			x					Journa- liste Militaire
Ernest Péfourque	Montauban			x			x			
Joseph Anglas	Réalville Montauban	x						Théâ- tre		Curé
Frédéric Cayrou	Castel- sarrasin Montpezat	x		x		x		Théâ- tre		Vétéri- naire Sénateur
Joseph Negrie	Montauban Ardus	x	x	x	x					Médecin
Pierre Gardes	Moissac Montauban	x		x			x			Chef Cabinet Préfecture
Félix Castan	Labastide- Murat Montauban							x		Institu- teur
Louis Gardes	Moissac			Clouc. Clas- tres				Théâ- tre		Adminis- trateur
Louis Allanche	Albias Moissac			Clouc. Clas- tres			x			Profes- seur
François Antic	Villemur Moissac				x					Archi- viste
Fernand Barrué	Lévignac Castel- sarrasin						x			Profes- seur
Antoine Rey	Moissac Castelsar- rasin						x			Compt- able
Cécile Marie							Chants			Ingénieur agronome

Norbert Sabatié

AUTEUR	Origine/ résidence	Acad. MTB	Socié- té ar- chéo	Escolo Carsi.	His- toire	Ro- man	Poésie	Philo-	Scien- ces politi- que	Emploi
Jean Izoulet	Miramont Paris							x		Profess. Ec. Norm. Sup.
Jules Momméja	Caussade- Moissac				x				x	Conser- vateur Musée d'Agen
Urbain Athané	St Martory Montauban				x					Inspec- teur d'Acadé- mie
Ismen Alibert	Montauban		x						x	Médecin
Gaston Bouniols	Montcuq Molières								x	Diplo- mate Sénateur
Marc Frayssinet	Beaumont- de-L.								x	Avocat Député
Alphonse Aymar									x	Admi- nistrateur
Albert d'Amade	Toulouse Montauban	x			x					Général
Albert Bastoul	Réalville Montech								x	Curé
Marcel Guerret	Savoieux Montauban	x							x	Profess. Ecole Normale
Victor Malrieu	Bourret Montauban				x Oc					Contrô- leur des PTT
Robert de Mentque	Montauban				x					Vicomte Assureur
Elie Decahors	Lauzerte						Litté- rature			Curé Prof. Saint- Théodard
Pierre Gayne	Beaumont Campsas				x					Curé
Christiane PinèdeToujas	Montauban				x					Maître de confé- rence
Marcel Sémézies	Montauban	x	x				x			Critique littéraire
Arnaud Augé	Labourgade					Comé- die				Inspec- teur de l'Assist. Publ.
Pierre Frayssinet	Beaumont- de-L. Paris						Théâ- tre			Études de Droit
Marg. Soulié Arnold-Bennet	Nègrepelisse						x			Manne- quin
Marcelle Duba	Toulouse Castel- sarrasin						Peintre			Profes- seur de musique
Jean Malrieu	Montauban						x			Insti- tuteur

Auteurs d'expression occitane et française en Tarn-et-Garonne

AUTEUR	Origine/ résidence	Acad. MTB	Société ar- chéo	Escolo Carsin	His- toire	Ro- man	Poésie	Philo-	Scien- ces politi- que	Emploi
Bernard Aurore	Lézignan Montauban						x			Inspect. d' Aca- démie
Armand Chanuc	Bourg-de- Visa						x Oc			Adminis- trateur
Robert Ligou	Montauban						x			Profess. Ecole Normale
Roger Aragon	Lafox Montech						x			Institu- teur
Jean-Philippe Flaugères	Montauban						x			Étudiant
Emile +Pierre Pouvillon	Montauban	x				x				Ecrivain
Emmanuel Ducassé	Bourg-de- Visa Montauban					x				Biblio- thécaire
Maria Gabis Bouchinet	Verdun/ Garonn					x	x			Institu- trice
Jean deLafon Boutary	Montech	x	x			x				Proprié- taire
Pierre Bayrou	Saint- Antonin					x				Profess- Ecole Normale
Bernard Barokas	Montauban Paris					x				Critique littéraire
Dieudonné Costes	Septfonds					x				Aviateur
Pierre Artis	Lafrançaise Montauban								Journa- lisme	Journa- liste
Emile-A. Bourdelle	Montauban						x		Artiste	Sculpteur
Henry Lapauze	Montauban								Artiste	Conser- vateur Bx-Arts Paris
François-F. Bouisset	Moissac Montauban								Artiste	Conser- vateur Musée Ingres
Hugues Panassié	Montauban								Musi- que	Musico- logue
Roger Milliot	Montceau- les-M Montauban						x			Artiste
Paulette Ferlin	Agen Montauban						x			Journa- liste
Henri Dufor	Montauban Auch						x			Journa- liste
Georges Herment	Montauban Penne-de- Tarn					x	x			Voyageur Facteur
Robert Lapoujade	Montauban								Artiste	Cinéaste

Norbert Sabatié

<i>AUTEUR</i> <i>Naissance / Mort</i>	<i>Origine</i> <i>Résidence</i>	<i>Acad.</i> <i>MTB</i>	<i>Sié</i> <i>Ar- chéo- logie</i>	<i>Esco- lo</i> <i>Carsi</i> <i>nolo</i>	<i>Histo</i> <i>ire</i>	<i>Ro- man</i>	<i>Poé</i> <i>sie</i>	<i>Philo</i>	<i>Scien</i> <i>ces</i>	<i>Pro- testan</i> <i>tisme</i>	<i>Info,</i> <i>Divers</i>	<i>Emploi</i>
ABRIC-ENCONTRE Nelly 1838-1901	MTB Passy					X				X		Traductrice
AILLAUD Pierre 1759-1827	Montpellier MTB	X					X					Prêtre
ALBRESPIY André 1823-1887	MTB MTB						X	X			Ouvrages beaux- arts	Peintre
ALIBERT Jean-Paul 1820-1905	MTB Sibérie								X		Explora- teur Aventur e	Commerce / Géologie
ALIBERT Ismen 1843-1927	MTB MTB				X							Médecin
AMADE Albert 1856-1941	Toulouse Itinérant				X							Militaire
ARBOUX Jules 1847-1919	MTB Seine							X		X		Pasteur – Aumônier prison
ARMELIN Louis 1860	MTB St Cloud						X	X				
ATHANÉ Urbain 1848- ?	St Martory Aurillac MTB Gap				X							Inspecteur d'académie
AUDIBERT Alfred	MTB								X			Médecin
AUGE Arnaud 1865-1935	MTB MTB						X				Théâtre	Journaliste
AUREJAC Emmanuel 1851-1929	Villefranche de RG	X		X			X					Professeur
BASTOUL Albert 1867-1937	Réalville Castelsarrasin		X		X							Prêtre
BELMONTET Louis 1798-1879	MTB Paris						X				Théâtre	Menuisier
BELVEZE Léon 1808-1885	MTB MTB										Aven- turier	Militaire
BELVEZE Paul 1801-1875	MTB Itinérant										Marin	Capitaine de vaisseau
BENOIT Daniel 1844-1916	Dieulefit Valence						X					Pasteur
BERGIS Polydor 1796- ?	MTB MTB						X					Pasteur
BERNADOT Léon 1889-1941	Finhan MTB				X							Prêtre
BERNADY Jean-Baptiste 1766-1852	MTB MTB						X				Oeu- vres diverses	Enseignant
BERTAL Henri 1864-1918	MTB Epernay				X							Enseignant
BEZAUDUN Jean-Baptiste 1803 - 1886	Auvillar MTB				X							Prêtre
BIERMAN Charles	MTB				X							Prêtre
BOIS Charles 1826-1891	Dié MTB										Ouvra- ges Théo	Pasteur

Auteurs d'expression occitane et française en Tarn-et-Garonne

<i>AUTEUR</i> <i>Naissance / Mort</i>	<i>Origine</i> <i>Résidence</i>	<i>Acad.</i> <i>MTB</i>	<i>Sté</i> <i>ar-</i> <i>chéo-</i> <i>logie</i>	<i>Esco-</i> <i>lo</i> <i>Carsi</i> <i>nolo</i>	<i>His-</i> <i>toire</i>	<i>Ro-</i> <i>man</i>	<i>Poé</i> <i>sie</i>	<i>Philo</i>	<i>Scien-</i> <i>ces</i>	<i>Pro-</i> <i>testan-</i> <i>tisme</i>	<i>Info.</i> <i>Divers</i>	<i>Emploi</i>
BONIFAS François 1837-1878	Grenoble MTB				X							Professeur - s/directeur séminaire MTB
BONIFAS Ernest 1826-1859	? MTB				X						Ouvrag es Théo	Théologien
BONNAFOUS Irénée 1865-1947	St Laurent Cab MTB										Ouvrag es Théo	Journaliste
BONNET Paul 1820-1901	Negrepelisse											Avocat - Notaire
BONDEVILLE Fernand 1843 - ?	Paris MTB				X							Journaliste
BOUC Albert ? - ?	?	X					X				Théâtre	Magistrat / Musicien
BOURCHENIN Daniel 1853-1933	Lezey Mtpellier MTB	X			X							Pasteur
BOURDELLE Antoine 1861-1929	MTB MTB						X					Sculpteur
BRUN Jean Pierre - Victor 1805-1881	MTB MTB Bruniquel				X							Directeur histoire naturelle
BRUSTON Charles 1838-1937	Bourdeaux MTB				X							Pasteur
BUSCON Isidore 1857-1909	MTB MTB	X			X		X					Bâtonnier
CALHIAT Henri 1843-1930	Lauzerte MTB				X							Prêtre
CAMBON de Lavalette Jules ? - ?	MTB	X									Droit	Juge
CAPELLA Etienne 1806-1896	Castelnaudary MTB	X	X								Rap- ports profes- sionn.	Ingénieur Pont & Chaussées
CASSAGNE Henri 1833-1922	Caussade MTB			X			X				Hymne de Sapiae	Prêtre
CASSAN J.B ? ?							X				Ouvra- ges photo- grap	Photographe
CASTELA Jean 1828-1907	Albefeuille Piquecos	X	X	?			X					Meunier Instituteur
CAZALES Edmond 1804-1876	Grenade MTB										Théo	Prêtre
CAZE Jean-François 1781-1851	MTB Madrid				X							Agent Politique
CHAMBONNEAU Victor-Auguste 1787-1868	MTB						X					Avocat
CHARLES François 1793-1879	MTB MTB				X							Avocat
CHAUDRUC de Crazannes Jean 1782 - 1862	Crazannes Itinérant				X							Conservateur des monuments historiques
CLADEL Léon 1835-1892	MTB Sèvres					X						Clerc d'Avoué

Norbert Sabatié

<i>AUTEUR</i> <i>Naissance / Mort</i>	<i>Origine</i> <i>Résidence</i>	<i>Acad.</i> <i>MTB</i>	<i>Sté</i> <i>ar-</i> <i>chéo-</i> <i>logie</i>	<i>Esco-</i> <i>lo</i> <i>Carsi</i> <i>nolo</i>	<i>His-</i> <i>toire</i>	<i>Ro-</i> <i>man</i>	<i>Poé</i> <i>sie</i>	<i>Philo</i>	<i>Scien</i> <i>ces</i>	<i>Pro-</i> <i>testan</i> <i>tisme</i>	<i>Info.</i> <i>Divers</i>	<i>Emploi</i>
CONTENSOU Alexandre 1845-1921	Verdun/Gnne MTB		X		X							Chanoine (musique)
CRUVELLIE Jacques 1809- ?	Nyons MTB										Théo	Pasteur
DAUX Camille 1844-1917	MTB				X							Chanoine
DEBIA Bernard-Prosper 1791-1876	MTB MTB										(souve- nirs sur Ingres)	Artiste peintre
DELBREL Jovian Jacques 1799-1851	Moissac MTB							X			Ouvrag es Théo/ éduc	Prêtre
DELONCLE Charles 1866-1938	MTB Paris										agricul- ture	Ingénieur Agronome
DELONCLE Louis ? - 1898	MTB						X					Marin (manuel de manoeu- vres)
DELPECH C. ? - ?	MTB				X						Invent°	Institutrice
DELTHIL Camille 1834-1902	Moissac MTB Moissac						X					Journaliste
DEPEYRE Etienne 1855-1922	Cahors MTB	X	X		X							Journaliste
DESHAIRES Germain ? - ?	? MTB								X			Fonctionnaire
DEVALS Jean-Ursule 1814-1874	MTB				X						Archéo	Historien Archéologue
DONEY Jean Marie 1794-1871	Epeugney MTB				X			X				Evêque de Montauban
DOUMERC Jean Antoine 1850-1919	MTB MTB	X										Ingénieur des mines (publication sur T & G)
DOUMERC Paul ? - ?	MTB											? (notes de voyage)
DOUMERGUE Emile 1844-1937	Nimes MTB				X							Pasteur
DUBOUCHE Théodelinde 1809-1863	MTB Paris										Théo	Religieuse (ouvrages sur la foi)
DUBREUILH Jean 1828-1905	Servanches MTB								X		Agricul- ture	Professeur d'agriculture
DUMAS Floridor 1829 - ?	MTB										Ouvr. Milit.	Militaire - Avocat
DURAND-LAPIE Paul 1845-1902	Tlse MTB				X							Enseignant
EAST Théophile 1832-1912	Croscombe MTB										Métho- de East	Proviseur au Lycée Ingres
ENCONTRE Pierre 1793-1849	Anduze MTB				X						Médecine	Médecin / Théo
ESCARD François 1836-1909	MTB Paris								X			Bibliothécaire (monographies)
FELICE Guillaume 1803-1871	Otterberg MTB	X			X							Pasteur
FELICE Paul 1848-1911	MTB Chartres				X					X		Pasteur

Auteurs d'expression occitane et française en Tarn-et-Garonne

<i>AUTEUR</i> <i>Naissance / Mort</i>	<i>Origine</i> <i>Résidence</i>	<i>Acad.</i> <i>MTB</i>	<i>Sté</i> <i>ar-</i> <i>chéo-</i> <i>logie</i>	<i>Esco-</i> <i>lo</i> <i>Carsi</i> <i>nolo</i>	<i>His-</i> <i>toire</i>	<i>Ro-</i> <i>man</i>	<i>Poé-</i> <i>sie</i>	<i>Philo</i>	<i>Scien-</i> <i>ces</i>	<i>Pro-</i> <i>testan-</i> <i>tisme</i>	<i>Info.</i> <i>Divers</i>	<i>Emploi</i>
FORESTIE Antoine 1816-1900	MTB MTB				X							Imprimeur
FORESTIE Edouard 1847-1911	MTB				X				X			Imprimeur
FOURGEZ Jean- Baptiste 1801-1875	MTB Toulouse										Théol.	Prêtre
de FRANCE Henry 1846-1920	MTB MTB	X			X					X		
FROSSARD Charles 1827-1902	Nîmes Paris				X					X	Archéo- logie	Pasteur
FROSSARD Emilien 1802-1881	Paris MTB				X					X		Pasteur
GALABERT Edmond 1845-1917	MTB Toulouse				X							Musicien - Compositeur
GALABERT Firmin 1848-1935	Arnac Montpezat		X		X							Prêtre
GARRISSON Charles 1860-1948	MTB MTB	X			X					X		Secrétaire d'ambassade
GARRISSON Gustave 1820-1897	MTB Paris	X			X		X			X		Sénateur
GASSIN Joseph 1854-1931	Avignon MTB							X				Professeur
GIRONDE Léopold 1842-1926	MTB		X		X		X					
GROUSSET Pascal 1844-1909	Corte Voyages Paris					X						Journaliste Député
GUIRAUD Louis 1838-1907	MTB MTB	X	X		X				X		Médecin	Docteur
GUIRONDET Louis 1814-1904	Villefranche -de R. MTB		X		X		X					Avocat
GUY Camille 1860-1929	St Vit (Doubs) Paris	X				X						Gouverneur des colonies
GUYARD Jean- Auguste 1810-1889	Oiselay MTB				X						Théo	Prêtre
HERVY Osmin 1815-1841	MTB Paris								X		médecin	Chimiste
HUC Evariste 1813-1860	Caylus Paris				X						Oriental	Larariste
HINARD François 1762-1835	MTB MTB				X	X	X					Avocat
JALAGUIER Adolphe 1853-1924	MTB Paris										Com. chirurgi- cal	Chirurgien / médecine
JALAGUIER Prosper 1795-1864	Quissac MTB								X		écrits Théo	Pasteur
JEANJACQUOT J.Pierre 1804-1891	Recologne MTB										traités Théo	Directeur Séminaire MTB
LABAT Jean-Baptiste 1802 ?	Verdun/Gnne MTB				X						Organis- te	Compositeur
LABRO Jean 1862 ?	Toulouse	X			X							Professeur
LAPAUZE Henry 1867-1929	MTB Paris										étud/ peintu	Conservateur Petit Palais
LAPEYRE Auguste 1802-1872	MTB	Bx									Méth / lecture	Libraire, Lithographe

Norbert Sabatié

<i>AUTEUR</i> <i>Naissance / Mort</i>	<i>Origine</i> <i>Résidence</i>	<i>Acad.</i> <i>MTB</i>	<i>Sté</i> <i>ar-</i> <i>chéo-</i> <i>logie</i>	<i>Esco-</i> <i>lo</i> <i>Carsi</i> <i>nolo</i>	<i>His-</i> <i>toire</i>	<i>Ro-</i> <i>man</i>	<i>Poé</i> <i>sie</i>	<i>Philo</i>	<i>Scien-</i> <i>ces</i>	<i>Pro-</i> <i>testan-</i> <i>tisme</i>	<i>Info.</i> <i>Divers</i>	<i>Emploi</i>
LAVESVRE Emile 1834 ?	Bourgogne MTB						X					Télégraphiste
LUGOL J.-G.A 1786-1851	MTB Paris								X		Mémoir /Médec.	Médecin Profess.
LUGOL Julien 1837-1894	MTB MTB	X										Négociant
MAILLOT Léon 1815-1877	MTB Paris										Traités/ Médec.	Médecin Homéopathe
MALEVILLE F. – Léon 1803-1879	MTB MTB	X			X						Droit	Avocat
MARCEL-LENOIR Jules Oury 1870-1931	MTB Montricoux							X				Artiste Peintre
MARCELLIN Joseph 1806-1888	MTB Cayrac	X			X	X		X				Prêtre (Joseph GENON)
MARY-LAFON Jean Bernard 1810-1884	La Française MTB				X	X	X	X				Polygraphe
MATHET Germain 1850-1922	Espinas MTB	X							X			Pharmacien – chimiste
MERCADIER Ernest 1836-1911	MTB Paris								X			Ingénieur
MERCADIER Jean 1829-1909	Saint-Antonin Paris MTB										chant tradition	Prêtre
MIALARET Adèle - Athénais 1826- 1899	MTB Paris				X	X					Autobio- - graphie	Institutrice
MICHELET Jules 1798-1874	Paris MTB Hyères				X							Historien
MILA de CABARIEU Jean 1820-1904	MTB MTB	X	X		X							Préfet ?
MILLIES LACROIX Joseph 1825-1891	MTB MTB							X			Théâtre	Pharmacien
MOLIERES Sylvestre 1782-1872	MTB MTB				X		X					Bibliothécaire
MONCET Louis 1798-1856	Espalion MTB Saint-Antonin								X			Prêtre
MONOD Adolphe 1802-1856	Copenhague Paris										sermons	Pasteur
MONOD Jean 1822-1907	Paris MTB										Théo	Directeur séminaire protestant
MONTEGUT de la BOURGADE Bernard-Charles 1792-1857	Toulouse MTB											Prêtre vicaire général
MONTET Pierre Léon 1817-1851	Millau MTB							X			Théo	Docteur en théologie
MONZIES François 1839-1918	MTB MTB	X			X							Avocat- bibliothécaire
MORTARIEU Alexandre 1800-1853	MTB Paris	X			X						Chasse	Carrière judiciaire
MOULENQ François 1814-1892	Perville MTB Valence d'Agen		X		X	X						Notaire
NAZON François 1821-1902	Réalmont MTB	X					X			X		Peintre – Paysagiste

Auteurs d'expression occitane et française en Tarn-et-Garonne

AUTEUR Naissance / Mort	Origine Résidence	Acad. MTB	Sté ar- chéo- logie	Esco- lo Carsi nolo	His- toire	Ro- man	Poé- sie	Philo	Scien- ces	Pro- testan- tisme	Info. Divers	Emploi
NICOLAS Michel 1810-1866	Nîmes MTB				X							Pasteur
NOUGARÈDE Pierre 1868-1946	Lamothe- Capdeville MTB		X		X							Militaire
PECONTAL Jean dit Siméon 1798-1872	MTB Paris						X					Précepteur
PEDEZERT Jean 1814-1905	Puyoô MTB					X						Journaliste
PINÇON Pierre 1802-1872	MTB Paris MTB				X							Coiffeur - Bibliothécaire
PLANARD Eugène 1783-1853	Millau Paris										Comé- die	Archiviste au conseil d'état
PONCET-DELPECH Joseph St-Cyr 1780-1855	MTB Montbeton						X	X				Poète
POITEVIN Henri	Les Cabannes Paris								X			Docteur Inst. Pasteur Député
POTTIER Fernand 1838-1920	Beaumont de L MTB		X		X	X					Archéo- logie	Prêtre
POUVILLON Auguste 1812-1885	Toulouse MTB Lamothe- Capdeville		X			X						Avocat
POUVILLON Emile 1840-1906	MTB Chambéry					X						écrivain
PRAT de LESTANG Louis-Théodore 1828-1884	Mazères MTB Negrepelisse					X			X			Pasteur
PRAT de LESTANG Eugène 1856-1916	Mazamet MTB	X			X							Magistrat
QUERCY Auguste 1854-1899	Lafrançaise MTB	X					X					Commerçant
RABAUD Edouard 1838-1919	? MTB				X				X			Pasteur
RAYNAL François- Edouard 1830-1895	Moissac Valence d'A.				X							Aventurier
RAYNAUD Edouard 1816-1858	MTB MTB	X			X							Médecin
RAZOUA Joseph 1821-1896	Baumont de L. Puylaroque				X							Prêtre
REY-LESCURE Philippe A. 1831-1896	MTB MTB	X	X		X				X		Études de géolo- gie	Agriculteur (propriétaire)
ROLLAND Gabriel 1831-1912	Mas Grenier MTB	X			X				X		Traité	Médecin Sénateur
ROUMEGUÈRE Casimir 1828	Toulouse MTB								X			Spécialiste mycologie
SAINT-CYR Hyacinthe 1818-1879	MTB Nice		X		X						Autobio- graphie	Diplomate – Vicomte
SAINTIS Armand 1822-1894	MTB MTB	X			X							Compositeur
SAINT YVES Georges 1867-1936	Egypte MTB	X	X		X						Aven- ture Géogra-	Explorateur

Norbert Sabatié

AUTEUR Naissance / Mort	Origine Résidence	Acad. MTB	Sté- ar- chéo- logie	Esco- lo Carsi nolo	His- toire	Ro- man	Poé- sie	Philo	Scien- ces	Pro- testan- tisme	Info. Divers	Emploi
											phe	
SARDINOUX Auguste 1809-1890	Anduze MTB				X						Théo	Pasteur
SCORBIAC Etienne 1844-1929	MTB Lombez	X			X							Zouave pontifical
SEATELLI Paul 1814-1892	Bastia/ Algérie/ Orient	X	X		X							Général
SELVES Justin 1848-1934	Toulouse Paris MTB				X							Directeur PTT Sénateur
SEMEZIES Marcel 1858-1935	MTB	X	X		X	X	X	X			Autobio- -graphie	Avocat / Bibliothécaire
SENAC Thomas 1839-1914	Toulouse Saint-Nicolas de la G.								X		Traités agrico.	Avocat
SERTRAM Achille 1825-1902	MTB campagne militai	X				X					Théâtre	Médecin
SICARD Jean- Baptiste 1831-1895	Vazerac Donzac MTB				X						Écrits Théo	Prêtre
SOLEVILLE Emmanuel 1819-1891	MTB MTB										chants popul. Théâtre	Musicographe / Folkloriste
STOUMPF 1846-1922	MTB MTB		X								musique	Directeur Séminaire
TAILLEFER Barthélémy 1856-1937	Verdun-sur Garonne Cazillac				X							
THIERRY-POUX Olgar 1838-1894	MTB Paris				X							Conservateur
TIEYS Jean-Léonidas 1797-1878	MTB MTB	X			X		X				agricul- -ture	Profess. Rétorique
VIELLES Jean-Jules 1841-1904	St Félix de P. MTB	X			X							Pasteur Directeur du Séminaire Protestant
VIGUIÉ Ariste 1827-1890	Negrepellisse Nimes				X					X	Ser- mons - Théo	Pasteur
YUNET Jean 1812-1937	Montech					X oc.						menuisier

ANNEXE 1

LES GRANDS MOMENTS DE L'ACADEMIE DE MONTAUBAN

par Norbert Sabatié,
président de l'Académie de Montauban

Quels concours de circonstances ont contribué à la naissance, puis à l'épanouissement de l'Académie de Montauban ? En tout premier lieu, la tenue d'assemblées littéraires, dès le XVII^{ème} siècle, animées principalement par des religieux, révèle un terreau favorable. Puis des noms prestigieux favorisent la naissance de l'institution et s'attachent à sa reconnaissance officielle. Des publications variées témoignent de son activité intellectuelle permanente.

Henry Le Bret et les *Promenades de Tempé*

Né à Paris en 1618, ami de Cyrano de Bergerac et comme lui, mousquetaire du roi, Le Bret met fin à son activité libertine en 1641. Il embrasse alors la carrière juridique, et occupe la fonction d'avocat au Conseil du roi, jusqu'en 1656, date de la mort de son compagnon. Il entreprend une carrière ecclésiastique : soutenu par Mgr de Bertier, il est nommé au secrétariat de l'évêché de Montauban. Devenu chanoine, puis grand prévôt, il lutte contre le calvinisme. Il publie son *Histoire de la ville de Montauban* (1668) et crée un corps littéraire qui se réunit dans la demeure du magistrat montalbanais M. Darassus, dans la vallée du Tescou, à Tempé. Par le nom de *Promenades de Tempé*, Le Bret souligne le contenu philosophique et littéraire de ces assemblées.

Jean-Jacques Le Franc de Pompignan et la *Société littéraire*, devenue *Académie de Montauban*

Montauban l'a vu naître en 1709 et il y est nommé avocat général à la Cour des aides en 1730. Brillant orateur, il fonde en 1730 une *Société littéraire*, poétique avant tout, qui suscite quelques jalousies. Les séances s'espacent pour être interrompues, avant de renaître avec éclat en 1740 (entre temps, Le Franc avait donné sa tragédie de *Didon* au Théâtre Français). Dès 1741, il entreprend des démarches auprès du roi qui lui permettent de tenir des assemblées publiques et de célébrer, avec Mgr de Verthamon, la fête de Saint-Louis, choisi comme patron, le 25 août 1742, à l'évêché. Il en résulte un premier recueil imprimé chez Forest, à Toulouse en 1743 et, le 19 juillet 1744

Norbert Sabatié

à Dunkerque, la signature par Louis XV, des lettres-patentes instituant à Montauban l'*Académie des Belles-Lettres*. Celle-ci se compose de trente membres titulaires (dont le premier consul de la ville comme académicien-né) et de membres associés étrangers (nombre limité à dix). Un cérémonial est institué, tout comme un concours littéraire annuel. Le sceau de l'Académie représente le saule des armoiries de la ville, une branche de laurier jaillissant de son tronc, avec ces mots de Virgile : « *Miraturque novas frondes* » (Il admire les frondaisons nouvelles).

L'interdit de la Convention nationale

Le 8 août 1793, un décret de la Convention nationale supprime, purement et simplement, les sociétés littéraires et les académies. Cette nouvelle situation, mal acceptée, entraîna des réunions discrètes et un élargissement de la compagnie par un appel à des correspondants illustres, tels que Bonaparte ou Ingres.

Pierre-Toussaint Aillaud et l'*Athénée de la jeunesse*

De Montpellier où il naît en 1759, il se retrouve à Montauban, et suit des études au séminaire pour devenir prêtre. Distingué par Mgr de Breteuil, il est nommé chanoine à la cathédrale. Auteur de nombreux poèmes, dont un couronné par l'Académie de Montauban, il est l'un des fondateurs de la Société des sciences et des arts de Montauban (1796). En 1799, il crée l'*Athénée de la jeunesse*, établissement destiné à rassembler les vocations poétiques.

Plus tard, il devient professeur de rhétorique au Collège de Montauban (1808), pour être enfin appelé à la fonction de bibliothécaire de la ville (1821).

La nouvelle *Société* sous le Consulat

Sous le Consulat, une nouvelle *Société* voit le jour, dénommée *Société des Sciences et des Arts du département du Lot*, séante à Montauban, puisque Cahors est la préfecture. En même temps disparaissent les *Belles-Lettres* qui, pendant un demi-siècle, ont fait la gloire de l'*Académie de Montauban*.

La *Société* du nouveau département

Une période de transition se poursuit, sans éclat, jusqu'à la création du département de Tarn-et-Garonne, et le rétablissement du diocèse de Montauban en 1808. En 1810, la *Société* retrouve un peu de la « sève géorgique » de ses origines, pour prendre le nom de *Société des Sciences*,

Auteurs d'expression occitane et française en Tarn-et-Garonne

Agriculture de Tarn-et-Garonne, et pendant plus de cinquante ans, elle publie sous ce vocable, un bulletin riche et apprécié.

Le 27 juin 1867, en séance publique, le président M. de Broca retrace l'historique de la *Société* qui retrouve les *Belles-Lettres*, pour devenir la *Société des Sciences, Belles-Lettres et Arts de Tarn-et-Garonne*.

L'ancienne appellation restaurée

Il faut attendre 1883 pour retrouver l'ancien titre d'Académie des *Sciences, Arts et Lettres de Tarn-et-Garonne*. En 1888, paraît un très précieux document dû à Emerand Forestié : « La Société littéraire et l'ancienne Académie de Montauban ».

Le 20 décembre 1920 enfin, l'Académie prend le titre qu'elle porte désormais : *Académie de Montauban (Sciences, Belles-Lettres, Arts, Encouragement au Bien)*.

Conférence nationale des Académies de France

Cette conférence nationale réunit, depuis une dizaine d'années, les vingt-huit académies, les plus anciennes, qui ont bénéficié, pour leur quasi-totalité, de lettres-patentes sous l'Ancien Régime. L'*Académie de Montauban* en fait partie et contribue à la défense de la francophonie, tout comme elle défend la langue et la culture occitanes, notamment lors de ses séances foraines du mois de mai qui leur sont consacrées.

Rappel chronologique

de 1730 au 19 juillet 1744 : *Société littéraire de Montauban*

du 19 juillet 1744 au décret du 8 août 1793 : *Académie des Belles-Lettres de Montauban*

de l'an VII à 1809 : *Société des Sciences et des Arts du département du Lot, séante à Montauban*

pour devenir la *Société des Sciences et des Arts de Montauban (département du Lot)*

dès 1809 : *Société des Sciences, Agriculture et Belles-Lettres du département de Tarn-et-Garonne*

de 1810 à 1867 : *Société des Sciences, Agriculture de Tarn-et-Garonne*

de 1867 à 1878 : *Société des Sciences, Agriculture, Belles-Lettres et Arts de Tarn-et-Garonne*

de 1877 à 1878 : *Société des Sciences, Agriculture et Belles-Lettres de Tarn-et-Garonne*

Norbert Sabatié

de 1879 à 1881 : *Société des Sciences, Belles-Lettres et Arts de Tarn-et-Garonne*

de 1883 à 1920 : *Académie des Sciences, Belles-Lettres et Arts de Tarn-et-Garonne*

depuis le 20 décembre 1926 : *Académie de Montauban (Sciences, Belles-Lettres, Arts, Encouragement au Bien)*

Références :

. *Recueils de l'Académie de Montauban [Fêtes du Deuxième Centenaire : 1730-1930, notamment « Les Origines et les débuts de l'Académie de Montauban », par M. Pierre Viguié ; 1867 : « Tableau de l'histoire de l'Académie depuis les origines », par M. Alexandre de Broca ; 1888 : « La Société littéraire et l'ancienne Académie de Montauban », par Emerand Forestié ; 2003 : Histoire de l'Académie de Montauban, par le Dr Philippe Rollin],*

. *Poésies par M. l'Abbé Aillaud, bibliothécaire de la ville de Montauban (1827 : avis de l'éditeur Rethoré l'aîné),*

. *800 Auteurs, dix siècles d'écriture en Tarn-et-Garonne : notices de M. Marcel Maurières et de M. Georges Passerat [Bibliothèque Centrale de Prêt, Montauban, 1992]*

. site : <http://www.academie-montauban.com>

ANNEXE 2

« *Festos de l'Escolo Carsinolo* »
à Montauban le 4 juin 1905

C'est un dimanche et, pour la première fois, Montauban connaît la fête des fleurs (*Jocs Flourals*) des félibres quercinois, dix ans après la fondation de *L'Escolo Carsinolo*.

Depuis qu'en 1830 Jacques Boé dit Jasmin, poète-coiffeur d'Agen, a publié ses *Papillotos*, dédiées à Frédéric Mistral, la langue d'oc revêt ses lettres de noblesse. Les Agenais ont retenu ces deux vers, gravés dans la mémoire de chacun :

« *O ma lengo tout me zou dit,
Plantarèy uno estèlo à toun froun encrumit !...* »

(« O ma langue me dit tout,

Je planterai une étoile à ton front obscurci »).

Quelques années après, en 1842, l'historien Mary-Lafon, originaire de Lafrançaise, fait paraître son *Tableau historique et littéraire de la langue parlée dans le Midi de la France et conçue sous le nom de langue romono-provençale*, suivi deux ans plus tard des quatre volumes de son *Histoire politique, religieuse et littéraire du Midi de la France, depuis les temps les plus anciens jusqu'à nos jours*. C'est la conscience du Midi qui est révélée, en même temps que les facettes de son identité : historique, géographique, linguistique et littéraire.

En 1850, le poète-meunier Jean Castéla, « *moulinié de SenPeyre* », et plus tard de Loubéjac, publie ses « *Farinals* », préfacés par Mary-Lafon. Selon la légende, c'est quelques-uns de ces feuillets, placés par le hasard sur le chemin de Perbosc, qui lui font prendre conscience de la langue d'oc. Avec Augustin Quercy, auteur de « *risèyos* », poèmes humoristiques regroupés dans le recueil posthume « *Camrosos carsinolos* », Montauban connaît des heures de liesse, notamment avec les « *Festos felibrencos e cigalièros en l'aunou d'Ingres* » au cours desquelles Perbosc prononce son premier poème, le *Brinde al Carci e a sous Félibres pourtat al banquet del 11 d'ost de 1890*. Parmi eux, est cité Hippolyte Lacombe, auteur de la « *Caussadenco* » et du livre intitulé *Las Lambruscos de la lengo d'Aquitania*, paru en 1879. L'impulsion est donnée pour décider de la création d'écoles locales : ils sont sept à fonder le 10 novembre 1895 « *L'Escolo Carsinolo* » et à élire Augustin Quercy « *capiscol* ». Mais il est emporté en 1899 par la maladie de la tuberculose, suivi d'Hippolyte Lacombe l'année d'après. Ils seront les grands absents, le 4 juin 1905, des « *Festos de l'Escolo Carsinolo* ».

Norbert Sabatié

C'est sous ce titre s'étalant sur cinq colonnes à la une et sur deux pleines pages, que les rapporte en langue d'oc *La Tribune du Sud-Ouest* du 11 juin 1905. *L'Echo de Tarn-et-Garonne* du 10 juin fait état de la « Fête des Fleurs de l'Escolo Carsinolo ». *La Dépêche* du 7 juin et *L'indépendant* du 10 juin mentionnent également la réussite des « Fêtes de l'Escolo Carsinolo ». Qu'en a-t-il été ?

A deux heures et demie, une assistance nombreuse se presse dans la grande salle de l'Hôtel de Ville de Montauban. Emmanuel Auréjac, *capiscol*, ouvre la séance publique en remerciant de leur concours les personnalités du département. Puis le félibre majoral Antonin Perbosc prononce un long discours, rappelant l'historique de la langue d'oc, ce trésor le plus précieux amassé au cours des siècles, et qui doit être conservé : c'est l'œuvre du *Félibrige*. L'autre devoir est de purifier l'écrit comme on désherbe un jardin : ce doit être l'œuvre de l'Escolo Carsinolo, et Perbosc salue le travail accompli depuis dix ans par cette école.

Ensuite, le félibre Rigal, professeur au lycée Ingres, et qui a remporté l'année précédente le premier prix de composition en langue d'oc au concours de l'Académie de Montauban, lit son rapport sur les Jeux floraux, passant en revue les pièces couronnées et gratifiant leurs auteurs de conseils, non sans humour ni malice. Puis MM. Péfourque, Cluzel, Bouysset, Séguéla, donnent lecture de plusieurs extraits, tandis que sont remises les récompenses pour les poésies : palme d'argent offerte par le M. le préfet Schrameck, médaille de vermeil offerte par les sénateurs, médaille de bronze offerte par le Cercle du Progrès, et maintes cartes d'honneur. Il en va de même pour la prose. Des intermèdes musicaux sont assurés par Louis Py au piano, accompagnant MM. Tesseyre et Delgal qui interprètent « *Lou Bouiè* » et Carroul « *La Carsinolo* ».

En soirée, à neuf heures, ceux de *L'Escolo Carsinolo* se retrouvent dans le salon du Cercle du Progrès, aimablement prêté par le président Jules Quercy, en présence de M. Capéran, député-maire. Le *capiscol* Auréjac porte un toast en l'honneur de *L'Escolo Carsinolo*, suivi de Rigal, son second, qui le porte au Quercy, de Bonneville de *La Tribune*, pour les journalistes, de Bouysset, Cluzel, les frères Féral... et M. Capéran qui lève son verre au Midi, utilisant l'idiome local comme il se doit. M. Forestié enfin, salue le doyen Castéla qui n'a pu les rejoindre, avant que ne fusent des airs de toutes parts, dont *La Mountalbaneso*, bien évidemment. Tous les échanges se déroulant en langue d'oc, l'heure est venue de se dire « *Adissiatz !* » et « *A l'annado que ben !* », se promettant de répandre « *lou parladis* » ainsi qu'y invitait Léon Bouysset dans son « *Cant per l'Escolo Carsinolo* » dont on ne peut oublier le refrain :

Auteurs d'expression occitane et française en Tarn-et-Garonne

« Lou parladis de nostro maire ».
Al founl del cor enracinat
Canto lou soulel del terraire
Païs d'amour, de libertat !
(Le parler de notre mère
Au fond du coeur enraciné
Chante le soleil du terroir
Pays d'amour, de liberté !)

L'élan est donné et, le samedi soir 23 septembre 1905, les Parisiens de Tarn-et-Garonne en villégiature à Montauban et dans les environs se regroupent dans les salons de l'hôtel de France, pour « une charmante fête », ainsi que le rapporte *La Tribune*. Parmi les personnalités présentes, citons M. Camille Guy, gouverneur du Sénégal, M. Capdepic, adjoint au maire de Montauban, le docteur Rabaud de la Faculté de Paris, M. Teissié-Solier, maire de Finhan, le peintre-lithographe Firmin Bouisset, le graveur Delzers, le baryton Carroul, les félibres Rigal et Bouysset, les journalistes du *Petit Parisien* et du *Temps* MM. Ferbeyre et Bergougnan... Ce dernier trace un éloquent portrait de M. Guy, dont Montauban n'a pas perdu le souvenir. Le gouverneur du Sénégal répond par une causerie sur cette colonie, sans oublier quelques souvenirs de son Tarn-et-Garonne. Léon Bouysset se lève à son tour pour dire un long poème en langue d'oc, rendant hommage à son Quercy. Puis c'est à Rigal que l'on demande d'intervenir en patois : il y va de son attachement au terroir et à *L'Escolo Carsinolo* ! Il revient au couple Carroul, suivi par d'autres compatriotes musiciens, de clore en chansons cette mémorable soirée.

D'autres fêtes sont organisées par *L'Escolo Carsinolo* en des occasions appropriées. Retenons celle de la commémoration du centenaire de la naissance de Mary-Lafon à Lafrançaise, le dimanche 2 juillet 1910. A cette occasion, le « *capiscol* » Rigal offre à la municipalité le buste de Mary-Lafon, oeuvre signée Félix Bouisset, en plus de la plaque commémorative placée sur la façade de la maison natale, à laquelle est associée l'Académie de Montauban. C'est son président, M. Bourchenin, qui célèbre l'œuvre savante, immense et diverse de Mary-Lafon, avant que M. Raoul Pradel, sous-secrétaire d'état aux Beaux-Arts, délégué de la Société Ingres, apporte au grand écrivain le salut des déracinés de Paris. Au nom des amis de Mary-Lafon, M. de Beaurepaire-Froment salue celui que Paris a surnommé « le Midi fait homme ». M. Rigal insiste sur l'érudition de celui qui a consacré sa plume et sa fortune à faire connaître le Midi. Enfin M. Péfourque dit son ode en langue d'oc, qui produit une forte impression. A quatre heures, la séance

des Jeux floraux permet à M. Allanche de donner un superbe rapport. Enfin, à sept heures, débute le banquet de trois cents couverts, présidé par M. Chardon, préfet de Tarn-et-Garonne, au cours duquel MM. Perbosc, Rigal et Gardes, pour ne citer qu'eux, s'expriment en langue d'oc. Un feu d'artifice et un bal d'un entrain endiablé continuent cette fête à laquelle, durant la journée, le 20^e d'Infanterie a donné les meilleurs morceaux de son répertoire.

L'année suivante, *La Tribune* du jeudi 19 octobre 1911 consacre ses quatre pages à l'« inauguration du buste d'A. Quercy » sous le titre évocateur « Nos fêtes félibréennes ». Le buste est l'œuvre de l'ami fidèle Antoine Bourdelle qui prononce son discours « Hommage à un félibre », au Jardin des plantes de Montauban où le monument a été inauguré le dimanche précédent. A la suite de Rigal, *capiscol* de *L'Escolo Carsinolo*, M. le maire Capéran salue le poète, tout comme M. Mathet pour l'Académie de Montauban et M. Perbosc qui a signé la préface du recueil *Camrosos Carsinolos* (Coquelicots quercynois) dont il vient d'assurer la publication, avec l'aide du frère de Jules Quercy qui a rassemblé les poèmes divers. Prennent également la parole Marius Bonneville, au nom de la famille, M. Sourreil, *capiscol* de *L'Escolo Moundino* et Paul Prouho pour la *Lauzeto Rabastinholo*, venus en voisins. Les Jeux floraux qui suivent permettent à Louis Allanche, de la *Cloucado* de Moissac, de donner un rapport érudit du concours. La soirée se termine par un banquet félibréen où la langue d'oc est très présente, et la *Mountalbaneso* d'Armand Saintis invite les convives à se rendre Place nationale où un orchestre est prévu. La veille, au théâtre municipal, la fête a débuté par des interprétations de « *risèyas* » d'Augustin Quercy, telles la *Saoumeto de Barraquet* ou *L'Affa de Pètabouèro*, ainsi que des chansons écrites par le poète et adaptées par Saintis pour la partie musicale, qui ont pour titre : *Margarideto*, *Dono-me ta maneto* et le ravissant *N'aimi que tu*.

Depuis 1905 paraît *L'Almanac Carsinol*, imprimé chez Bonneville, au 52 de l'avenue Gambetta à Montauban, mentionnant les foires et marchés du département, et accordant une bonne place à la langue d'oc puisqu'il publie « *Countes, poezios e proverbes en Lengo Carcinolo* ». Des autres manifestations, nous pouvons retenir celle du dimanche 16 juin 1935, où Montauban-en-Quercy met en place les « Fêtes du centenaire de la naissance de Léon Cladel ». L'Académie de Montauban et *L'Escolo Carsinolo* sont représentées par Pierre Gardes et Frédéric Cayrou. Ce dernier préside la séance de rentrée de *L'Escolo Carsinolo* du 17 octobre 1953, « préluant aux fêtes du centenaire de la naissance du félibre Augustin Quercy », lesquelles se déroulent le dimanche suivant.

Auteurs d'expression occitane et française en Tarn-et-Garonne

En 1961, le dimanche 30 octobre, Pierre Gardes, « *capiscol* » de *L'Escolo Carsinolo* rend hommage à Antonin Perbosc, pour le centenaire de sa naissance à Labarthe-en-Quercy, où un chêne et une plaque apposée sur l'entrée de la mairie perpétuent le souvenir du « Père de l'Occitan ». Pierre Gardes est le dernier « *capiscol* » de *L'Escolo Carsinolo*, laquelle s'éteint avant de fêter son centenaire, mais qui revit chaque année à travers la séance de mai que lui consacre l'Académie de Montauban. Dernièrement, le dimanche 16 mai 1999, elle s'est rendue à Lafrançaise, sous la conduite du président Pierre Blanc, pour commémorer le centenaire de la mort d'Augustin Quercy : une plaque a été apposée sur sa maison natale qui n'est autre que, effet du hasard, celle de Mary-Lafon.

MUSEE ET DEPARTEMENT : UN DESTIN COMMUN

par **Martine Regourd,**
maître de conférences en sciences de l'information
et de la communication, Université des sciences sociales Toulouse 1,
Laboratoire Idet-Com

Des liens en quelque sorte historiquement consubstantiels unissent musée et département.

Cette communication se propose précisément de souligner les liens étroits qui unissent le musée et le département dans leur origine révolutionnaire commune et aujourd'hui, dans un contexte de décentralisation, dans leur même capacité à s'adapter aux impératifs contemporains dans l'ordre notamment touristique, mais toujours dans l'ordre symbolique.

I - Musée et département comme matrices de la République

La Révolution de 1789 a généré une institution territoriale fondamentale dans l'histoire de la République : le département. Les départements ont correspondu en France à l'édification de l'État constitutionnel lui-même, dont ils constituent une composante essentielle comme l'exprime leur dénomination même : parties d'un même tout national et étatique, exprimant institutionnellement « la province » redessinée par la Révolution.

Ce qui est peut-être moins connu, est que le musée a en France cette même origine, participant d'une matrice comme de l'esprit même de la République. C'est l'inauguration du « Muséum national » au palais du Louvre le 10 août 1793, date anniversaire de la déposition du roi, qui a fait émerger la dimension symbolique du « musée de la République » comme composante intrinsèque de cette transformation sociale.

Sur la base du principe d'égalité d'accès aux biens culturels, ce modèle va irradier « la province » redessinée par la Révolution et trouvant dans le

département l'expression territoriale de la République « une et indivisible ». Comme le souligne Jean Davallon : « Pour comprendre quoi que ce soit à la naissance du musée, il faut penser le musée comme une élaboration culturelle, comme une véritable innovation »¹.

Certes le musée puise bien aux sources de l'Ancien Régime, quant à la matérialité des collections (par exemple à celle du cardinal de Breteuil, évêque de Montauban) ou aux institutions –telles les Académies- qui ont permis cette transition. Mais ces éléments ne sont que les supports d'une institution nouvelle qui repose sur deux piliers. D'une part les biens saisis² de provenances diverses, deviennent indivis dans un seul et même héritage : celui de la Nation qui s'approprie son passé et prend en charge la conservation de ses biens, témoins de son histoire. D'autre part, cet héritage est destiné à une entité nouvelle abstraite et singulière à la fois : le public citoyen.

Très vite la question s'est posée de la répartition territoriale des œuvres. L'héritage artistique de la Nation doit être également partagé sur tout le territoire national : et c'est cette égalité territoriale qui a permis dès l'origine la rencontre, la convergence entre le musée et le département. C'est en ce sens par exemple qu'Édouard Pommier souligne l'émergence de la revendication de ce « droit au musée » : « le musée est devenu le thème d'une revendication politique. L'égalité entre les citoyens, c'est aussi l'égalité entre Paris et la province, pour l'accès aux biens culturels »³.

Le rapport présenté le 2 décembre 1790 par L.G Bréquigny laissait augurer une répartition équitable des œuvres entre Paris et la province. Sur la base du principe d'égalité, il préconisait l'ouverture de dépôts dans les quatre-vingt trois départements : « les monuments des sciences et des arts » étant la propriété de la Nation, il faut mettre, autant qu'il sera possible, tous les citoyens à portée d'en jouir »⁴.

Ces propositions se sont trouvées en contradiction avec les prétentions de la capitale qui voulait instaurer une hiérarchie entre les œuvres : les pièces majeures –éventuellement issues des collections de province- seraient

¹ J. DAVALLON, « Le musée est-il vraiment un média ? », *Publics et Musées* n° 2, déc. 1992, p. 109.

² Le 2 novembre 1789, l'Assemblée constituante décrète que « tous les biens ecclésiastiques sont à la disposition de la Nation ». A cette première mesure succède la confiscation des biens des émigrés (le 9 novembre 1791), de ceux de la Couronne (le 10 août 1792) et des collections des Académies (le 8 août 1793).

³ E. POMMIER, « Naissance des musées de province », *Les lieux de mémoire*, sous la direction de P. NORA, II. « La Nation », 1986, p. 482.

⁴ *Ibid.*, p. 472.

Musée et département : un destin commun

conservées au musée du Louvre et, *a contrario*, les autres seraient distribuées en province. Paris affirme ainsi un « droit aux chefs-d'œuvre » qui n'est qu'une traduction dans le domaine culturel de la conception jacobine : la capitale de la jeune Nation doit centraliser le pouvoir culturel comme le pouvoir politique, car la centralité comme l'a bien montré Lucien Jaume est conçue comme la condition même de l'égalité.

De surcroît ce changement radical dans l'organisation politique et dans la distribution du pouvoir culturel génère de tensions locales. Ainsi Jean Briant, premier conservateur du musée des Augustins, (ouvert au public le 17 août 1795 sous le nom de « Muséum du Midi de la République ») n'avait pas manqué d'observer que le Sud-Ouest recelait de riches collections privées, parmi lesquelles celle du cardinal de Breteuil. Dès 1796, il informait le département de ses visées sur cette importante collection, déposée à Castelsarrasin. « Des renseignements sûrs, écrivait-il, m'ont appris qu'il existait à Castelsarrasin une quantité de tableaux propres à embellir le Muséum de Toulouse. Ils ont, dit-on, été retirés de chez l'évêque de Montauban qui aimait beaucoup les arts. Comme ils seront infiniment mieux soignés ici qu'à Castelsarrasin, je vous prie de prendre pour cette commune un arrêté semblable à celui de Beaumont »⁵. Alors que Briant établit de façon concomitante des négociations avec la capitale pour accroître ses collections, de tels propos ne manquent pas de sel.

L'équilibre a été difficile, et long à trouver entre ces positions contradictoires. Progressivement, la répartition territoriale des œuvres matérialisée par l'arrêté Chaptal, ministre de l'intérieur en 1801 s'est néanmoins poursuivi. Progressivement un musée a été installé dans chaque ville de préfecture. Il s'agit évidemment d'adosser l'identité nationale à ces institutions muséales.

Mais il convient également de penser la transformation sociale, de la construire, de l'organiser en diffusant sur l'ensemble du territoire un musée, de type encyclopédique, selon le même modèle que le musée du Louvre. Cette mise en réseau, qui modèle toujours le monde des musées est conçue, pour faire circuler le savoir à partir de l'institution qui lui est consubstantielle : le département.

Les liens qui unissaient musée et département dès les origines par la diffusion concrète et symbolique d'un nouveau modèle se sont fortifiés par

⁵ E. ROSCHACH, Introduction au *Catalogue du musée des Augustins*, Ed Privat. Toulouse, 1920, p. 12.

le biais notamment d'acteurs comme les sociétés savantes⁶, et les sociétés d'amis qui ont permis de développer une nouvelle sociabilité et d'enrichir les musées de type universaliste, encyclopédique par des apports locaux. Elles soutiennent par exemple des recherches archéologiques permettant de mieux connaître le territoire. Ainsi de la Société archéologique de Tarn-et-Garonne qui rassemblait des spécialistes « attachés à redécouvrir le passé de leur « petite patrie »⁷ et dont les fonds photographiques ont encore permis d'organiser en 2001 à l'abbaye de Belleperche une exposition permettant une promenade à travers le temps dans le Tarn-et Garonne entre la fin du XIX^e et le début du XX^e siècle (1860-1920)⁸.

Ces associations initient une importante production scientifique, par exemple des études ethnographiques qui réhabilitent le patrimoine local. Très souvent ces actions ont elles-mêmes débouché sur la création de nouveaux musées. Ainsi le muséum d'histoire naturelle de Montauban a été créé en 1852 à l'initiative de la Société des sciences, agriculture et belles-lettres de Tarn-et-Garonne dont les objectifs étaient « de rassembler , de classer et de livrer à l'étude l'ensemble tout entier des productions naturelles de Tarn-et-Garonne ».

Et il en est évidemment ainsi pour la Société des sciences, des arts et des belles-lettres de Montauban qui sur la base de l'école de dessin, créa en 1821 les prémisses d'un musée de peinture à Montauban qui deviendra en 1854 le musée Ingres sur la base de la donation du maître. La Société du musée Ingres, créée en 1924, participe depuis au rayonnement de cette institution avec notamment une publication scientifique qui fait autorité : le *Bulletin du musée Ingres*.

Ces sociétés participent à la diversification du champ muséal comme l'Association des amis du vieux Saint-Antonin-Noble-Val qui en 1936 a fondé dans l'ancien hôtel de ville un musée qui abrite une collection d'arts et traditions populaires, de géologie et de paléontologie locale.

Ces sociétés poursuivent également leurs actions dans l'accroissement des collections par des achats et des dons⁹. Il était ainsi déjà recommandé aux sociétés de manifester dans leurs achats d'œuvres « une grande

⁶ Cf. sur cette question notamment Caroline BARRERA « Les sociétés savantes de Toulouse au XIX^e siècle (1797-1865) ». CTHS, 2003.

⁷ J.M. GARRIC et E. MOUREAU, « La société archéologique de Tarn-et-Garonne Photographier le patrimoine » in *Patrimoine Midi-Pyrénées*, n° 3 avril-juin 2004, p. 52 à 55.

⁸ *Idem*.

⁹ Cf. F. BERGE, « Arcisse de Caumont et les sociétés savantes », *Les lieux de mémoire*, ouvr. cité.

Musée et département : un destin commun

indulgence en faveur des artistes ou amateurs appartenant au département, la Société étant particulièrement fondée dans un but d'encouragement et d'émulation. »¹⁰ Désormais , les sociétés d'amis contribuent puissamment aux achats des musées attestant ainsi de l'engagement de la société civile auprès de cette institution¹¹.

Le rôle de ces sociétés a tissé un maillage du territoire dont le rôle a été réévalué dans un contexte de décentralisation et désormais leur nombre est accru, leurs modalités d'intervention sont diversifiées et elles empruntent de nouvelles formes avec les clubs d'entreprise¹². Et précisément dans ce contexte de décentralisation, les départements peuvent s'appuyer sur ce réseau ancien et réactivé pour affirmer l'identité départementale et la diffuser sur l'ensemble du territoire.

Le musée Calbet à Grisolles illustre l'actualité de ces partenariats au plan des acteurs et des collections. Cet établissement était en sommeil depuis 1941. La création en 1980 de l'Association des amis du musée a permis d'impulser une dynamique, avec l'appui du Conseil général de Tarn-et-Garonne et de la ville de Grisolles et en 1988 le musée a été réouvert dans un bâtiment restauré. Le fonds permanent témoigne du quotidien des campagnes tarn-et-garonnaises et conserve des objets retraçant l'industrie du balai de sorgho florissante au XIX^e siècle. Par ailleurs une politique d'expositions temporaires ambitieuses¹³ draine un public important : 19 000 visiteurs ont fréquenté l'établissement d'octobre 1988 à décembre 2001.

Mais la république jacobine institutive du musée a été beaucoup bousculée, remise en cause au cours des dernières décennies, aboutissant notamment à l'inscription dans la constitution, en mars 2003, de son caractère « décentralisé ». Quels liens caractérisent donc la relation du musée et du département aujourd'hui ?

II - Nouveau contexte, nouveaux liens

Dans un contexte de décentralisation, comment évoluent les liens entre musées et départements ? La loi du 13 août 2004 leur attribue une

¹⁰ *Société des amis de la Rochelle*, édition Ediprint, 1993, p. 6.

¹¹ M. REGOURD, *Musées et Communication. Recherche au regard des musées de Beaux-Arts de province*, thèse de doctorat, Université Toulouse II, 1998, p. 129 et s.

¹² Céline THEVENARD NGYUEN, *Les associations des amis de musées, leur position et leur engagement dans l'espace public. Une approche institutionnelle des associations d'amis de musée en Rhône-Alpes*, thèse de doctorat de l'université d'Avignon et des pays de Vaucluse, 2002, p. 41 et s.

¹³ Par exemple l'exposition « Henri Rivière (1864-1951) Estampes » présentée du 1^{er} juillet au 18 septembre 2005.

compétence obligatoire sur la sauvegarde du petit patrimoine rural non protégé, ces missions spécialisent-elles leur fonction autour du patrimoine vernaculaire ? D'autres choix sont-ils déterminés par la redynamisation du tissu économique ? Quels sont les critères et les moyens d'intervention des départements et comment donnent-ils de la visibilité à leur politique muséale dans un contexte en pleine mutation ?

Ces interrogations appellent des réponses différenciées en termes de communication institutionnelle, de valorisation du territoire au plan interne, et de visibilité au plan régional, national, international, voire de recompositions territoriales.

Communication institutionnelle

En termes de communication institutionnelle, le budget de l'assemblée des départements de France a pris conscience de la nécessité d'augmenter et de professionnaliser sa communication « afin de se faire mieux connaître, se faire voir, et *in fine* se faire valoir »¹⁴. Son budget de communication est en progression importante, les vecteurs de communication sont diversifiés et opèrent de plus en plus par le truchement d'une communication événementielle. « Le souci de communication se traduit par un effort pour se saisir d'enjeux à fort potentiel médiatique »¹⁵ ; l'objectif est de renforcer la visibilité et l'identité des départements ; ses objectifs de mise en visibilité sont déclinés par chaque département. Et dans cette communication départementale prenant directement en compte leur rayonnement culturel, les musées occupent une place de choix, même si elle est évidemment variable entre les départements concernés.

Valorisation du territoire

Les modalités d'intervention peuvent être très variées : certains départements se dotent par exemple de conservation départementale dont la mission est de conserver, animer et diffuser le patrimoine muséographique en collaborant avec des musées municipaux ou associatifs (ce qui n'est jamais vraiment facile, d'exercer *de facto* une sorte de tutelle sur des établissements ressortissant de la compétence d'autres collectivités).

Si l'on raisonne sur les musées de Midi-Pyrénées, plusieurs situations très caractéristiques peuvent être évoquées qui varient de manière notable en fonction des configurations locales.

¹⁴ G. DERVILLE, « La politique de communication du Groupe d'intérêt départementaliste » in *Questions de communication*, 2005, 7, 273-291, p. 277.

¹⁵ *Ibid.* p. 283.

Musée et département : un destin commun

La *situation gersoise* se caractérise par la mise en place d'une conservation départementale sur l'ensemble des musées du Gers Lectoure, Eauze, Mirande, hormis le musée d'Auch. Les missions assignées sont claires : valorisation du patrimoine gersois, mise en réseau de ces établissements.

En 1999, le département du Gers a pris en charge le site de Flaran, une très belle abbaye cistercienne, gérée jusqu'alors par le comité départemental du tourisme dans une logique proprement touristique. Le département dispose ainsi selon les termes de l' élu en charge de la culture et ceux du conservateurs, qui sont quasi unanimes d'« une vitrine extraordinaire ». A partir de Flaran une politique d'expositions est initiée permettant de prendre en compte le territoire départemental. Ainsi, la valorisation des activités traditionnelles est prise en charge par le musée de Lectoure : avec par exemple pour la viticulture l'exposition « Lestagnac un chai gallo-romain dans le Gers : la viticulture en Gascogne antique » ou encore l'exposition « Architecture sans architectes » qui met en scène l'architecture traditionnelle en terre et bois caractéristiques du Gers.

De son côté le musée archéologique d'Eauze organise des événements en prenant en compte la revitalisation du territoire qui se prolonge dans d'autres champs culturels. Il s'associe au festival « BD en Gascogne » organisée à Eauze, par une exposition « Rahan, le fils des âges farouches » qui célèbre le centenaire de la Société préhistorique française à travers ce personnage en bande dessinée. L'abbaye de Flaran fonctionne ainsi comme la locomotive de la conservation départementale des musées du Gers. Mais ce fort ancrage territorial ne permet pas d'afficher un positionnement international. Un collectionneur Simonow séduit par la beauté du site de Flaran, y dépose une partie de son importante collection pour une durée de dix ans. C'est évidemment une opportunité rare pour accroître la visibilité de Flaran. Le Conseil général du Gers l'a bien compris : un budget important est consacré à la communication : « La collection Simonow, Maîtres de l'art européen (XVI^e-XX^e siècles) » a été déclinée selon tous les supports traditionnels de communication. L'association d'un lieu exceptionnel et d'un événement prestigieux permet de pallier le défaut de collection permanente.

Chaque collectivité -en l'espèce le département du Gers- est en droit de définir ses objectifs en termes d'images. A côté d'un fort ancrage territorial, le département peut légitimement aspirer à un positionnement européen et utiliser lui aussi un mode événementiel pour y parvenir. Ce questionnement est particulièrement sensible s'agissant des musées où leur dimension

constitutive, immémoriale risque de s'éroder à ces jeux événementiels. Qu'advient-il des collections des musées ?

Recompositions territoriales

Dans cette perspective, les musées deviennent des enjeux majeurs des recompositions territoriales. Le cas du *département de l'Aveyron* est éloquent. Le musée Fenaille a fait l'objet d'une rénovation remarquable et s'est engagé sur un positionnement communicationnel particulièrement marqué. Les fondements de ce positionnement concernent, d'une part, la valorisation du territoire (« Le Rouergue au Paléolithique supérieur » : le département de l'Aveyron occupe presque toute l'ancienne province du Rouergue) et d'autre part, un positionnement national « un musée unique en France » et international autour des statues menhirs « elles sont les plus anciennes statues monumentales connues en Europe occidentale ». Sur la base d'un don de l'artiste –cas de figure très classique- la création d'un important musée Soulages est engagée. Cet établissement drainera les oeuvres et les compétences en arts contemporain bousculant ainsi les compétences du musée Denys-Puech « sanctuaire de l'art aveyronnais » pour son fondateur mais qui s'était orienté vers la création contemporaine.

Or avant même son ouverture le musée Soulages s'inscrit dans un projet de recomposition et de valorisation du territoire qui paraît réaliser l'objectif qui lui est assigné. Ainsi le Conseil économique et social de Midi-Pyrénées suggère la création d'un pôle de développement culturel à dimension muséographique dans l'Aveyron sur la base des trois musées mentionnés, alors que seul le musée Fenaille est, pourrait-on dire de plein exercice, le musée Soulages étant en préfiguration et le musée Denys-Puech en voie de transformation. Si l'on prend les indicateurs habituels –qualité des collections, fréquentation, publications scientifiques- ils ne sont pas évidents mais incontestables à l'échelle du département.

Le *département du Tarn* a fait le choix de créer une conservation départementale qui irrigue le territoire de projets dans une perspective d'aménagement du territoire. D'une part avec le développement de thématiques qui permettent un ancrage fort dans le territoire et de le différencier des autres : ainsi le redéploiement des collections du musée de Lavaur pour lui donner une orientation « art sacré catholique » en lien avec le musée du protestantisme à Ferrières. D'autre part, avec des projets qui réactivent le tissu économique : l'Abbaye-Ecole de Sorèze est un projet mixte qui assure un parcours muséographique, un festival de musique, un hôtel du patrimoine et les laboratoires Pierre Fabre qui ont introduit l'école

Musée et département : un destin commun

de formation de leur groupe dans les bâtiments ou le musée du textile à Labastide-Rouairoux qui travaille en lien avec le tissu industriel qui subsiste sur le territoire. Dans le cas du département du Tarn (où existe deux musées des beaux-arts importants : le musée Toulouse-Lautrec à Albi et le musée Goya à Castres), le choix est celui d'un travail de valorisation et d'aménagement du territoire.

Le *département du Tarn-et-Garonne* est quelque peu atypique car il dispose de deux lieux exceptionnels et différents, ce qui permet un positionnement complémentaire (donc sans rivalité) qui oriente quasi naturellement sa politique muséale. Pour ce qui est du musée Ingres, déjà en 1885 un inspecteur des musées de France en visite à Montauban pouvait affirmer : « de tous les coins de France et de l'Europe les amateurs et les artistes viennent étudier sur place tableaux, portraits, études et dessins dus au crayon et au pinceau de l'auteur du plafond d'Homère, lesquels sont réunis dans des salles spéciales désignées sous le nom de musée Ingres ».¹⁶ Son rayonnement contemporain est incontestable, souligné par sa politique d'exposition notamment « Ingres et Picasso » ou encore le récent succès de l'exposition « Ernest Pignon Ernest »¹⁷ (artiste contemporain vivant qui expose et qui se confronte à Ingres) et ses travaux de rénovation l'inscrivent dans une perspective dynamique. Par ailleurs, l'abbatiale Saint-Pierre à Moissac bénéficie d'une notoriété départementale, régionale (comme pôle régional d'art roman) mais également très largement internationale. Le centre d'art roman prolonge ce rayonnement par la dimension scientifique en devenant un point de référence sur l'art roman en particulier en ce qui concerne la sculpture et l'enluminure. S'y ajoute le musée Marguerit Vidal. Par ailleurs le musée Calbet et le musée de Saint-Antonin-Noble-Val affirment un ancrage territorial que le musée d'Auvillar décline par sa célèbre collection de faïence.

*

* *

En conclusion, nous pouvons observer que les politiques des départements sur les musées sont variées mais qu'elles ont en commun de veiller à l'aménagement et à la valorisation du territoire dans une

¹⁶ Ch. GEORGEL, « Le musée Ingres de Montauban, mémorial de l'artiste », in *La Jeunesse des musées* 1994, Ed RMN, p. 265 à 268.

¹⁷ L'exposition « Ernest Pignon-Ernest chez Ingres » a été présentée au musée Ingres du 6 juillet au 14 octobre 2007.

Martine Regourd

perspective de développement économique, touristique. Certes la situation a sensiblement évoluée depuis 1793 mais il semble qu'un point constant se maintient : la capacité des musées à produire de l'identité, du symbolique, seule dimension permettant de dépasser les strictes attributions gestionnaires de compétences et d'avoir une vision commune ainsi qu'un destin commun.

DEUXIEME PARTIE :

**LE DEPARTEMENT : UN ELEMENT
DE LA BIODIVERSITE POLITIQUE ?**

**LE PRAEFECTUS, LES DEUX FACES
DE-VOILEES DU POUVOIR**

**par Hiam Mouannes,
maître de conférences à l'Université Toulouse I sciences sociales**

Qui connaît Monsieur le préfet ? Tous !
Qu'a-t-il été jusqu'à maintenant ? Tout et personne.
A quoi aspire-t-il ? A garder son rôle translucide de *liant* de la Nation.
*Voici la raison d'être du préfet et l'essence même de ses compétences
depuis deux siècles et, bientôt, une décennie.*

L'institution préfectorale est une création napoléonienne¹. Certes, mais, elle n'en trouve pas moins ses racines dans l'histoire plus lointaine de la construction de la Nation française. C'était l'envoyé du maître, il naquit dans la double perspective de construire la Nation et d'asseoir la souveraineté de l'Etat... et l'histoire s'enchaînera.

A l'époque de Charlemagne (VIII^e-IX^e siècles), les envoyés du maître, les *missi dominici*, étaient les « yeux, les oreilles et la langue du souverain » dans le royaume. Certes, le comte (placé à la tête de chaque « comté » ou *pagus*) était le rouage essentiel de la machine administrative. Celui-ci dépendait strictement de l'empereur et disposait de pouvoirs très étendus, tant administratifs que militaires. Mais, c'est l'envoyé en mission sur le territoire qui faisait sentir partout l'autorité du souverain. Il s'agit d'enquêteurs dévoués, groupés en général par deux (un laïque et un ecclésiastique)² et chargés de parcourir le territoire de l'empire en tout sens pour contrôler l'administration des provinces, rappeler à l'ordre comtes et marquis et

¹ Loi du 28 pluviôse an VIII – 17 février 1800, relative à la division du territoire français et à l'administration.

² Cf. *Dictionnaire d'Histoire de France*, édition Perrin, 2002, p. 698.

signaler à l'empereur les abus éventuellement constatés. Sauf que, à l'époque, cette face voilée du pouvoir n'était encore qu'un embryon.

A la mort de Charlemagne, en 814, trois éléments eurent en effet raison de l'unité de l'Empire. D'abord, l'immensité du territoire (de la Baltique à l'Adriatique), ensuite, l'incohérence du système administratif (source de morcellement de l'Empire) et, enfin, l'élément décisif, l'unité de l'Empire n'était maintenue que par le « ciment » que représentaient l'autorité et le prestige de Charlemagne.

Ceci dit, depuis le partage de l'Empire carolingien à Verdun en 843, les rois qui se succédèrent en France se considérèrent comme les héritiers de Charlemagne. Ainsi, en refusant de « connaître aucun supérieur » au-dessus d'eux³, ils œuvrèrent à la consolidation de l'autorité royale en France⁴... condition *sine qua non* à la construction d'une Nation. Aussi, ils mettront en place leurs envoyés. Le sénéchal (XI^{ème} siècle)⁵ et le bailli (XII^{ème} siècle)⁶ étaient, comme leur prédécesseur, chargés de contrôler l'administration au nom du roi⁷ et d'asseoir la souveraineté de l'Etat. A partir de 1260, le bailli se sédentarise dans une circonscription appelée bailliage. Le grain est semé.

Aussitôt installés dans leurs pouvoirs, le sénéchal et le bailli faillirent à l'objet principal de leur contrat, celui d'être la matrice invisible du pouvoir indivisible. Ils signent leur propre disparition. En effet, le sénéchal –devenu le personnage le plus puissant du royaume après le roi– se présentait comme un potentiel opposant à ce dernier. Ce qui poussera Philippe

³ Voir en l'occurrence, la réponse de Philippe le Bel aux prétentions de Henri VI, élu empereur en 1308 et prétendant que « tous les hommes des divers royaumes sont soumis au seul empereur romain », cf. *Dictionnaire d'Histoire de France*, Perrin, p. 808.

⁴ Cf. Brigitte BASDEVANT-GAUDEMET et Jean GAUDEMET, *Introduction historique au droit, XIII^e-XX^e siècle*, 2^{ème} édition, LGDJ, 2003, n°27.

⁵ Le terme sénéchal vient du francique « *sinisalk* » qui signifie le serviteur le plus âgé.

⁶ Le terme « bailli » vient de l'ancien français « baillir » (administrer) et du latin *bajulus* qui signifie « gouverneur » (cf. le *Petit Larousse 1998* et le *Dictionnaire de l'Histoire de France*, Perrin, p. 70).

⁷ Le sénéchal était chargé de contrôler les agents domaniaux et, le cas échéant, commander les troupes. A l'origine, il avait pour mission d'assurer le service de table et le bon ordre des banquets et, dans ce sens, il était considéré comme le chef de la maison du roi (voir, B. BASDEVANT-GAUDEMET et J. GAUDEMET, *op. cit.*, n° 30). Le bailli avait pour mission d'examiner si les comtes (juges ordinaires dans les provinces) rendaient bien la justice (lire l'ordonnance de décembre 1254 de Louis IX sur les baillis, voir aussi le *Petit Larousse 1998* et le *Dictionnaire d'Histoire de France*, Perrin, p. 970).

Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

Auguste à le supprimer en 1191⁸. Le bailli, comme le sénéchal, abusera de la puissance dont il était pourvu. Ceci obligea les rois à la réduire au profit de l'intendant royal, plus proche ancêtre du préfet.

Après le sénéchal et le bailli, c'est donc l'intendant qui, à partir du XVI^e siècle, symbolisera l'unité du royaume. Nommés et révoqués par le roi, les intendants –appelés « intendants de justice, police et finances »– seront départis⁹ dans les provinces pour diriger les généralités¹⁰ du royaume, assurer l'application des décisions royales et contrôler les gouverneurs. La substance de la mission dévolue à l'intendant sera celle d'imposer l'autorité du roi dans les provinces. Il sera l'instrument le plus actif du centralisme monarchique.

L'office de l'intendant sera généralisé par le cardinal de Richelieu, convaincu que la prospérité d'un royaume n'est qu'un leurre si l'Etat ne dispose pas d'une bonne « police » (entendre, d'une unité nationale). Dès lors, l'intendant se voit chargé –par l'article 54 de l'ordonnance royale (dite code Michau) signée par Louis XIII en 1629– d'« informer de tous crimes, abus et malversations commis par nos officiers et autres choses concernant notre service et le soulagement de notre peuple ». L'intendant est dès lors considéré comme « le roi présent en la province ». Pourvu d'un pouvoir non négociable, de lui dépendait « le bonheur ou le malheur » de la province¹¹. Il remplira parfaitement sa mission d'unificateur de l'administration de la France à un point qu'il symbolisera le « triomphe du roi sur les féodaux »¹².

Mais l'office de l'intendant sera, à son tour, appelé à disparaître. Ses adversaires furent nombreux¹³ et puissants. Parmi eux, le régime lui-même. En effet, agent tellement « zélé de l'absolutisme royal », l'intendant tombera

⁸ V. plus sur ce point, B. BASDEVANT-GAUDEMET, *op. cit.*, n°30.

⁹ Le verbe « départir » exprime l'action de « partager ». En 1764, le terme « département » (inspiré certainement de cette signification) est utilisé pour la première fois par le comte d'Argenson pour qualifier les nouvelles unités du royaume (projet de nouveau découpage du royaume).

¹⁰ Créées au XVI^e siècle, par François 1^{er}, en tant que circonscriptions financières, les généralités deviennent, au XVIII^e siècle de véritables circonscriptions administratives remplaçant les divisions féodales (cf. Jean BANCAL, *Les circonscriptions administratives de la France. Leurs origines et leur avenir*, Paris, Sirey, 1945, p. 113).

¹¹ D'après l'expression de John Law, économiste britannique à qui l'on doit l'introduction du billet de banque en France. John Law a été contrôleur général des finances en 1720, sous la régence de Philippe d'Orléans.

¹² Cf. O. GUILLOT et alii, *Pouvoirs*, II, p. 107 et 121.

¹³ Cf. Pierre HENRY, *Histoire des préfets*, Paris, Nouvelles éditions latines, 1950, p. 22-23.

avec la chute de l’Ancien Régime. Dans un premier temps, Louis XVI réduit considérablement les pouvoirs de l’intendant au profit des assemblées provinciales instituées entre 1778 et 1787 dans la majorité des généralités. Dans un second temps, il sera supprimé –conformément à la demande réclamée par les cahiers de doléances de 1789– par la Constituante, le 22 décembre 1789¹⁴.

L’intendant sera ressuscité dans la peau du préfet –en 1800– par la volonté de Napoléon Bonaparte. L’intendant est mort... vive le préfet, « empereur au petit pied »¹⁵, avant de devenir « préfet de la République ».

Reprenons le fil des évènements. L’Assemblée constituante –déterminée à faire table rase du passé au profit d’une Nation unitaire– décide, sur les conclusions de l’abbé Siéyès, de former un cadre territorial plus homogène. Aussi, dès 1790, la France sera divisée en 83 départements¹⁶ subdivisés en districts et en cantons¹⁷. Le département sera une véritable « machine de guerre contre les provinces de l’Ancien Régime et le mètre étalon de l’unité et de l’égalité [...] nationales »¹⁸. Mais, sans matrice !

Pendant ce laps de temps (entre 1790 et 1800), l’organisation de la France est plutôt bancalement décentralisée. En effet, au lendemain de la Révolution et par le décret du 22 décembre 1789, l’administration départementale était assurée par des conseils élus¹⁹. *De jure*, il s’agit

¹⁴ La loi des 15 janvier–16 février 1790 remplacera les généralités et provinces existantes par une « nouvelle division du royaume en département ».

¹⁵ Selon l’expression de Napoléon Bonaparte lui-même.

¹⁶ Ce nombre passera à 97 sous le Consulat, à 130 sous l’Empire, à 86 en 1814, à 89 en 1860. Actuellement il existe 100 départements dont 96 en métropole et 4 outre-mer (cf. Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le corps préfectoral sous la Troisième et la Quatrième République*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Armand Colin, 1969, p. 11). La taille des départements avait été définie de telle sorte que chaque citoyen puisse se rendre à son chef-lieu en une journée de cheval au maximum (loi des 15 janvier–16 février 1790). Sous l’influence de Mirabeau, Thouret, rapporteur du projet de loi projetait d’établir des circonscriptions géométriques (quelques 80 « carrés » de 18 lieues [70 km environ] de côté) à l’image des Etats américains, mais l’idée sera vite abandonnée (v., R. CHAPUS, *Droit administratif général*, tome I, 8^{ème} éd., Montchrestien, 1994, n° 242). Par ailleurs, rappelons que le département de Tarn-et-Garonne ne sera créé que neuf ans plus tard par le sénatus-consulte du 4 novembre 1808.

¹⁷ Loi des 22 décembre 1789–8 janvier 1790 et loi des 15 janvier-16 février 1790.

¹⁸ Selon l’expression de Jacques VIGUIER, dans sa « Tribune » intitulée « L’élimination du département pourrait-elle sauver notre belle République ? », *AJDA* 2008, p. 3777.

¹⁹ *Idem* pour les districts et les communes. Pour le département, il s’agit d’un conseil de 36 membres élus pour deux ans et choisis parmi les citoyens actifs (payer un

Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

d'administrateurs représentant le roi et chargés de l'application des lois. Puisqu'ils sont placés sous la tutelle du roi, celui-ci pouvait les suspendre et, le cas échéant, annuler leurs actes. *De facto*, de par leur mode de désignation, ces administrateurs se considéraient légitimement indépendants du pouvoir central... et lui résistaient²⁰.

Dans ce paradoxe se trouve, me semble-t-il, la clé pour comprendre l'éclosion de l'institution préfectorale en tant que liant de l'organisation administrative de la France. En effet, ce paradoxe mettait en évidence toute la fragilité de l'unité de la Nation. D'une part, c'est le roi qui commande, mais, d'autre part, les autorités locales, soi-disant sous tutelle, pouvaient, par la légitimité de leur désignation, lui désobéir. L'administration centrale n'était pas encore solidement constituée pour y faire face. Le chantier est donc rouvert par le Consulat²¹.

Après le coup d'Etat du 18 brumaire an VIII, Napoléon Bonaparte mettra en place une administration extrêmement centralisée dont la matrice sera le préfet (créé par la loi du 28 pluviôse an VIII), mis à la tête (*praefectus*) du département, circonscription-« unité administrative de droit commun »²². Nommé par le premier consul, le « délégué du pouvoir central »²³ ne discute pas, il applique. Dans le même temps, il sera l'intermédiaire obligé entre le département et l'Etat. Organe exécutif unique de cette circonscription, il est chargé de contrôler et d'animer le conseil général dont les membres sont

impôt au moins égal à 10 journées de travail) qui pourront élire les députés. L'administration des districts appartenait à 12 membres également élus pour deux ans. Les 44 000 communes étaient administrées par un Conseil composé pour 1/3 d'un Conseil municipal et pour 2/3 des notables tous élus pour deux ans par les citoyens actifs uniquement.

²⁰ D'autant plus que ce système de vote, conjugué à la notion de citoyens actifs, favorisait l'arrivée dans ces conseils de la bourgeoisie et des notables de la commune et du département qui vont rapidement résister au pouvoir central. C'est d'ailleurs pour cette raison que la Convention (1792-1795) –ne pouvant obtenir la levée régulière de l'impôt et le recrutement de l'armée– les remplaça par des agents nationaux nommés par elle, le 4 décembre 1793.

²¹ Constitution de l'An VIII, adoptée par le peuple en janvier-février 1800 (frimaire an VIII).

²² Selon les termes de René CHAPUS, *op. cit.*, n° 241.

²³ Ainsi, le 2 mars 1800, 97 préfetures étaient attribuées à des hommes triés sur le volet, souvent d'anciens révolutionnaires mais épris d'ordre et de discipline et passionnés de grandeur nationale. Bonaparte leur recommandera : « Ne soyez jamais les hommes de la Révolution mais les hommes du gouvernement... et faites que la France date son bonheur de l'établissement des préfetures » (*Le Citoyen français*, ventôse an VIII, cf. site du ministère de l'Intérieur).

également désormais choisis par Bonaparte²⁴. Le mode électif sera rétabli en 1833 lors d'une première amorce de la décentralisation.

Pendant deux siècles et presque une décennie, le préfet, *mis à la tête* du département, n'a cessé d'être la « colonne vertébrale de l'Etat ». A chaque régime et avec la même ambition de préserver l'unité de la Nation, il sera appelé ou remercié (la « chasse » au préfet)²⁵ pour marquer une nouvelle page de l'histoire de France. Le Consulat et le Premier Empire pour faire oublier la Convention et le Directoire. La Restauration pour marquer le nouvel équilibre des pouvoirs. Le Second Empire pour faire oublier 1848²⁶. Les trois Républiques pour rendre impossible tout type de Restauration. Le préfet de région pour préparer, par l'usure, l'agonie progressive du département. *Missi dominici, roi* présent en la province, *empereur au petit pied* ou *préfet* de la République²⁷, homme de l'Etat, homme du gouvernement, l'Etat dans le département et/ou (?) dans la région, le *praefectus*, constitutionnellement consacré (art. 13 et 72, al. *in fine*) fut et demeure un excellent pari pour l'indivisibilité de la France. Il dévoile les deux faces du pouvoir.

La première s'intègre dans la déconcentration²⁸. Elle consiste à rapprocher l'Etat au plus près des administrés. Elle nécessite d'assurer la cohésion de la politique nationale sur l'ensemble du territoire de la République. Dans ce cadre, le préfet est *l'expression*, le *symbole* et le *garant* de l'unité de la Nation (I). La seconde s'intègre dans un mouvement continu de démocratisation des institutions par le moyen de la décentralisation. Elle

²⁴ Quant aux maires et aux adjoints des communes de moins de 5 000 habitants, ils étaient désignés par le préfet. Le mode électif est rétabli, pour les Conseils généraux, en 1833 et pour le maire, en 1882 (réserve faite de la période 1940-1944).

²⁵ Sous la seconde Restauration, Louis-Philippe ne conserve que quatre préfets. Le gouvernement provisoire et républicain de 1848 aucun. Et puis, juste à titre illustratif, ce commentaire du président Sarkozy, sur la nomination d'un préfet lors du conseil des ministres du 30 janvier 2008 : « Ah non, pas celui-là ! Pourquoi l'a-t-on choisi ? Est-ce que ce n'est pas lui qui s'était opposé à nous, quand j'étais ministre de l'Intérieur ? Il faut quand même savoir qui l'on nomme » (cf. l'hebdomadaire *Le Point*, n° 1850 du 28 février 2008).

²⁶ Voir Bernard LE CLERE et Vincent WRIGHT, *Les préfets du Second Empire*, Cahiers de la fondation nationale des sciences politiques, 1973, Armand Colin, p. 12.

²⁷ La fin des préfets impériaux date du 4 septembre 1870 (v., *Les préfets du Second Empire*, *op. cit.*, p.15).

²⁸ Née officiellement par la volonté de Napoléon Bonaparte (loi du 28 pluviôse an VIII), la véritable déconcentration date cependant du Second Empire (décrets de « décentralisation » du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861).

Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

commande une relation étroite avec les autorités locales afin d'une part, de permettre l'expression de leur liberté... administrative et, d'autre part, d'empêcher son débordement au-delà de ce que l'Etat aura décidé. Dans ce cadre, le préfet s'impose en *régulateur* du système local (II).

I - Le préfet, expression de l'Etat centralisé

Le préfet est un fonctionnaire dont l'emploi est « à la décision du gouvernement ». Il est nommé par décret en conseil des ministres (art. 13, al. 3 de la constitution), sur proposition du premier ministre et du ministre de l'Intérieur²⁹. Il se doit de garder une neutralité politique absolue et d'appliquer la politique du gouvernement en place. A cet égard il doit respecter un devoir de réserve absolu (son opinion n'est censée être que celle du gouvernement)³⁰ et ne peut, par suite, ni appartenir à un syndicat ni faire grève : « Lorsque j'apprends de sources certaines que les dépositaires de mon autorité dans les provinces, non seulement n'emploient pas leur influence dans un sens qui peut m'être favorable mais qu'ils sont tout le contraire, alors je crois qu'il est dans mon droit comme dans mon devoir de leur retirer ma confiance »³¹. Ainsi, le préfet est tout et personne à la fois. Personne, dans la mesure où il est dépossédé de tout pouvoir initial et, naturellement, subordonné au pouvoir central. Tout, dans la mesure où il est « l'Etat lui-même » au niveau local et, par nature, pourvu d'une autorité *non négociable* et doté de compétences propres qui seront progressivement consolidées (A).

Représentant le gouvernement et chacun des ministres, le préfet est chargé d'harmoniser la politique nationale. Par suite, il exerce des compétences générales de coordination des différents services déconcentrés.

²⁹ Le statut particulier du préfet a été édicté pour la première fois par le décret du 19 juin 1959. Celui-ci sera modifié par le décret n° 64-805 du 29 juillet 1964 fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets, modifié par les décrets des 23 décembre 1982 et 20 janvier 1988 ; v. aussi les lois des 13 juillet 1983, art. 6 et 11 janvier 1984, art. 8 et 25.

³⁰ C'est pour ne pas avoir respecté ce devoir de réserve que le sous-préfet Bruno Guigue, basé à Saintes (en Charente), vient d'être limogé (le 19 mars 2008) par le ministre de l'Intérieur, Madame Alliot-Marie. Monsieur Guigue a tenu des propos ostensiblement anti-israéliens dans une tribune publiée sur ce site : <http://oumma.com/Quand-le-lobby-pro-israelien-se> (cf. *Le Figaro* du 23 mars 2008).

³¹ Lettre de Louis-Napoléon Bonaparte à Montalembert, du 17 mars 1851 (cf. *Notes et lettres de Montalembert*, édition, A. TRANNOY, *Revue historique*, 1946, t. XCII, cité par B. LE CLERE et V. WRIGHT, *Les préfets du Second Empire*, op. cit., p. 20).

Celles-ci aussi seront élargies au gré de l'évolution de l'administration locale (B).

A - Compétences propres, consolidées

« Vous recevez une nouvelle concession de la puissance publique. Vous aurez désormais une liberté de mouvement, une indépendance de décision, une force d'action personnelle qui vous permettront de relever encore l'ascendant de la haute position que vous occupez ». Cette circulaire en date du 5 mai 1852, du ministre de l'Intérieur de Louis-Napoléon Bonaparte, Persigny, n'a pas pris une ride. En effet, dans le cadre de la déconcentration, le préfet, *dépositaire de l'autorité de l'Etat* (dans le département et dans la région), dispose de pouvoirs propres (fonctionnels et géographiques). Ceux-ci sont d'autant plus considérables que le préfet, jusqu'en 1982, était aussi l'autorité exécutive du département (1). Malgré, voire en raison du transfert de l'exécutif départemental au profit du président du conseil général, le préfet a vu ses pouvoirs consolidés (2).

1 - Pouvoirs considérables liés à la qualité de représentant de l'Etat et du département

Jusqu'en 1982, le cœur des institutions locales battra au rythme du préfet. D'une part, et malgré la présence de plusieurs niveaux géographiques d'intervention des services déconcentrés de l'Etat, le préfet – nommé, contrôlé et subordonné au pouvoir central – *sera chargé seul de l'administration* (loi du 28 pluviôse an VIII, art. 3). Celui-ci, à l'exclusion de toute autre autorité, est le seul *représentant de l'Etat* au niveau local.

D'autre part, l'*autorité exécutive* locale lui appartiendra également exclusivement³². A ce titre, il est chargé d'*administrer* le département (personne morale décentralisée), *assisté* par le conseil général et le conseil de préfecture³³. Pour cette raison, le préfet bénéficiera de transfert non

³² La constitution de 1946 a prévu dans son article 87, alinéa 2, le transfert de compétences exécutives à un organe élu (« Les collectivités territoriales s'administrent librement par des Conseils élus au suffrage universel. L'exécution des décisions de ces Conseils est assurée par leur maire ou leur président ». Mais cette innovation n'entrera pas en vigueur (cf. Jacques MOREAU, *Administration régionale, locale et municipale*, 5^{ème} édition, 1980, p. 97).

³³ Les deux conseils n'avaient que des compétences réduites. Le Conseil général ainsi que son président assistaient le préfet en matière financière et le conseil de préfecture en matière juridictionnelle (compétence d'attribution, 1^{er} ressort). Ces derniers disparaissent en 1953 au profit des Tribunaux administratifs (juge administratif de 1^{er} ressort de droit commun).

Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

négligeable de compétences jusqu'ici du ressort du pouvoir central. Celles-ci, établies par les décrets du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861, seront conçues largement. Elles s'étendent à tout ce qui concerne, sur le plan local, « le mode de gestion des propriétés départementales, les acquisitions et échanges des propriétés départementales³⁴, non affectées à un service public ; l'autorisation d'ester en justice »³⁵. Le développement économique, la santé et la sécurité de la population étant des domaines qui obligent l'État, le décret de 1852 chargeait le préfet de la gestion des problèmes d'approvisionnement en subsistances, des encouragements à l'agriculture, mais aussi de la police du commerce et de l'industrie et du contrôle sanitaire. La compétence du préfet est la règle (au détriment du ministère des Finances) en matière de contributions indirectes, pour les questions domaniales et forestières. En matière de travaux publics d'intérêt local, le préfet devient, en vertu du même décret, le maître d'œuvre. Le décret de 1861 pourvoit le préfet d'attributions nouvelles parmi lesquelles celle de la voirie locale ainsi que le contentieux susceptible d'en découler, ou encore celle des pensions de retraite des sapeurs-pompiers ou le transfert des cadavres d'un département à l'autre. Jusqu'en 1865, le décret du 29 décembre 1851 avait placé l'ouverture et l'exploitation des débits de boisson sous la seule autorité du préfet³⁶.

Aussi, l'autorité locale du préfet équivaut à celle du roi ou chef de l'État au niveau national. Elle fait écho à la volonté de Napoléon III « que chacune des autorités locales fut remise à sa place et que le préfet les dominât toutes. Obéi et respecté dans la capitale, il fallait que le gouvernement fût au même degré respecté et obéi dans les provinces »³⁷. Elle se concrétise par l'audace affichée par l'administration centrale de « s'être dépouillée de la plupart des

³⁴ La loi du 18 juillet 1866 retire au préfet cette compétence pour l'attribuer au Conseil général. Le 24 juillet 1867, c'est au profit du Conseil municipal que le préfet perdra des compétences en matière d'acquisition de certains immeubles, entretien des bâtiments communaux, acceptation ou refus des legs et dons (Cf. B. LE CLERE et V. WRIGHT, *Les préfets du Second Empire*, *op. cit.*, p. 112).

³⁵ Décret de 1852, tableau A relatif aux affaires départementales et communales.

³⁶ Par souci d'harmonisation de la décision préfectorale sur le territoire national –le décret de 1861 avait été, selon le ministre de l'Intérieur, « appliqué tantôt avec sévérité tantôt avec indulgence »– le ministre de l'Intérieur décide, en 1865, de soumettre la décision du préfet dans ce domaine à la consultation et l'approbation préalable de son Ministère (cf. B. LE CLERE et V. WRIGHT, *Les préfets du Second Empire*, *op. cit.*, p. 123).

³⁷ Propos de Napoléon III se confiant aux inspecteurs (cités par B. Le Clère et V. Wright, *op. cit.*, p. 119).

attributions qu'elle exerçait comme tutrice des départements et des communes »³⁸.

Toutefois, le pouvoir central rappelle le contexte déconcentrationniste des attributions préfectorales. C'est ainsi que la circulaire du 5 mai 1852 précise : « l'administration supérieure n'a point diminué l'importance de sa mission [...], seulement au lieu de descendre comme autrefois dans toutes les minuties des affaires locales, elle s'en tient maintenant à surveiller l'action des préfets »³⁹. Une ligne rouge est dans la ligne de mire du préfet, celle de l'appréciation souveraine de l'administration centrale.

Les modifications décentralisatrices ultérieures n'ont rien changé à cette donne, sinon renforcer l'autorité et les pouvoirs du préfet et faire bénéficier le préfet de « région » de l'autorité dont a toujours été pourvu le seul préfet de « département ».

2 - Consolidés en qualité de dépositaire de l'autorité de l'Etat

Le transfert –par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions⁴⁰ (que l'on appelle communément acte I dans la mesure où elle constitue la première refonte de la décentralisation)– de l'autorité exécutive du département au président du Conseil général (PCG), accompagné de la suppression de la tutelle au profit d'un contrôle de la légalité, laisse *a priori* perplexe quant à l'évolution des pouvoirs du préfet. Concernant tout d'abord l'administration du département-collectivité, celle-ci n'est plus dévolue au préfet mais au PCG,

³⁸ Selon les termes de la circulaire du 5 mai 1852 qui accompagne l'envoi du décret du 25 mars.

³⁹ Cf. B. LE CLERE et V. WRIGHT, *Les préfets du Second Empire*, op. cit., p. 111.

⁴⁰ En 1964, vingt-six (22 en métropole et 4 dans l'OM) « circonscriptions d'action régionale » sont officiellement créées pour servir à la mise en œuvre, dans un cadre géographique plus étendu que celui des départements, de la planification économique et sociale ainsi qu'à la planification d'aménagement du territoire. Elles sont dotées d'un préfet *coordonnateur* (préfet du département chef-lieu de la région). En 1972 (loi n° 72-619 du 5 juillet), la région est transformée en établissement public régional et le préfet *coordonnateur* devient également l'autorité exécutive de la région. La loi du 2 mars 1982, ajoute au statut de la région-*circonscription* celui de *collectivité*, enlève au préfet de région le statut d'*autorité exécutive* pour l'attribuer au président du Conseil régional et octroie au préfet de région –à quelques réserves près (pouvoir de police et autres compétences attribuées exclusivement au préfet de département)– la même autorité conférée, dans le département au préfet du département (art. 1^{er}, al. 2, 3 et 4, codifiés aux art. L. 4132-24 à 4132-27 du CGCT). La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 attribue à la région un statut constitutionnel (art. 72, al. 1^{er}).

Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

en vertu de l'article 26 de la loi du 2 mars 1982 qui dispose : « Les services ou parties de services de la préfecture nécessaires à la préparation et à l'exécution des délibérations du Conseil général ainsi qu'à l'exercice des pouvoirs et responsabilités dévolues à l'exécutif du département sont placés, du fait du transfert de l'exécutif départemental [...], sous l'autorité du président du Conseil général ». Ensuite, la tutelle administrative exercée par le préfet sur les collectivités locales est supprimée au profit d'un contrôle de légalité (*infra*). Enfin, le titre « commissaire de la République »⁴¹ est substitué à celui de « préfet »⁴². Tous ces éléments pouvaient légitimement supposer un certain affaiblissement de l'autorité du préfet « territorial »⁴³.

Or, la réalité est toute autre. D'une part, le titre « commissaire de la République », n'avait aucune conséquence sur les pouvoirs du titulaire. Celui-là permettait tout simplement au gouvernement de confier les fonctions de « représentant de l'Etat dans le département » à des personnes n'appartenant pas au corps préfectoral. Paradoxalement, comme le note René Chapus, aucune personne n'a été investie du titre de commissaire de la République sans avoir déjà le grade de préfet ou sans que ce grade lui soit conféré⁴⁴. D'ailleurs, le titre « préfet » est rétabli par le décret du 29 février 1988.

D'autre part, l'acte I de la décentralisation –et encore moins l'acte II– n'a rien diminué des pouvoirs propres du préfet. Serait-il à cet égard pertinent de préciser que la loi du 2 mars 1982 (modifiée par la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République)⁴⁵, n'effectue aucun transfert total de l'administration territoriale au profit des collectivités territoriales. Dans son article 1^{er}, la loi de 1992 dispose clairement que l'« administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de

⁴¹ La II^e République avait déjà supprimé les titres de « préfet » et « sous-préfet » pour les remplacer par ceux de « commissaire » et « sous-commissaire ». Les titres de préfet et sous-préfet sont rétablis après trois mois d'expérience (cf. J. SIWEK-POUYDESSEAU, *Le corps préfectoral sous la Troisième et la Quatrième République*, *op. cit.*, p. 17).

⁴² Article 1^{er} du décret n° 82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des commissaires de la République et à l'action des services et organismes de l'Etat dans les départements.

⁴³ Les préfets n'occupent pas tous un « poste territorial ». Le décret du 29 juillet 1964 dispose en effet, que ceux-ci peuvent être affectés, dans la limite de 6 % des effectifs du corps, « à des emplois supérieurs comportant une mission de service public relevant du gouvernement » (cf. R. CHAPUS, *op. cit.*, n° 247.a).

⁴⁴ R. CHAPUS, *op. cit.*, n° 250.

⁴⁵ Voir sur cette loi, série d'articles in *RFDA* 1993.1.

l'Etat ». Il s'agit donc d'une répartition des activités administratives entre le niveau décentralisé et le niveau déconcentré. Cette répartition des activités administratives a pour fondement la distinction –ô combien difficile à établir⁴⁶– entre celles qui « peuvent le mieux être mises en œuvre » à l'échelon local (art. 72/2 C) et, par suite, qualifiées d'intérêt local, et celles qui, inhérentes à l'unité de la République, ne peuvent être que d'intérêt national⁴⁷. Ces dernières relèvent incontestablement de l'Etat et –pour celles d'entre elles que le gouvernement a décidé de rapprocher des administrés– du préfet. Par suite, si le préfet a perdu sa qualité de « représentant du département », il a –par la volonté du législateur– vu consolider son statut de « l'Etat dans le département ». Il devient explicitement le « dépositaire de l'autorité de l'Etat ». Cette qualité –réservée jusqu'en 2003 au seul préfet de département⁴⁸– est désormais étendue au préfet de région : « le préfet de région dans la région, le préfet de département dans le département, est dépositaire de l'autorité de l'Etat »⁴⁹.

Assisté dans l'exercice de ses fonctions de plusieurs collaborateurs⁵⁰, le préfet exerce une multitude de fonctions d'intérêt national que l'Etat souhaite exercer au plus près des administrés⁵¹. Un rôle majeur lui est

⁴⁶ Lire par exemple, Jean-Paul PASTOREL, « Collectivité territoriale et clause générale de compétence », *RDJ*, 1.2007 ; lire aussi, Dominique BORDIER, « Les chassés-croisés de l'intérêt local et de l'intérêt national », *AJDA* 2007.2188.

⁴⁷ Décision CC n° 2005-516, DC du 7 juillet 2005 sur la compétence du préfet quant à la définition des zones de développement éolien ; décision CC n° 2007-548, DC du 22 février 2007, loi relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de la Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaire de la Défense et la décision CC n° 2007-I, LOM du 3 mai 2007, relative aux compétences fiscales en Polynésie française.

⁴⁸ Article 1^{er} du décret n° 82-389 du 10 mai 1982.

⁴⁹ Article 1^{er} du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

⁵⁰ Aux termes de l'article 13 du décret du 29 avril 2004, le préfet est assisté « d'un secrétaire général, des chefs des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat, d'un directeur de cabinet, des sous-préfets d'arrondissement et, éventuellement, d'un ou de plusieurs chargés de mission ». Le préfet de région est assisté « d'un secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR), des chefs des pôles régionaux de l'Etat prévus à l'article 34 et des chefs ou responsables des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat à compétence régionale » (art. 8 du même décret).

⁵¹ Voir la directive nationale d'orientation des préfetures (DNO) du 17 novembre 2004. Intitulée « document prospectif à horizon de dix ans », la DNO recentre les préfetures sur leurs missions essentielles en réorganisant les structures et les ressources du préfet.

Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

dévolu dans des domaines fondamentaux tels que la sécurité, la garantie de la citoyenneté, les libertés publiques et la vie démocratique mais aussi la gestion de crise. Il lui revient à cet égard d'arrêter le « projet d'action stratégique de l'Etat » (PASE) après consultation des autorités compétentes⁵². En fait, l'ensemble des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat⁵³ est sous la responsabilité du préfet qui en assure la direction. A cet égard, il exerce un pouvoir réglementaire d'attribution lié à sa qualité de chef de service⁵⁴. En vertu de l'article 6 du décret n° 82-389 du 10 mai 1982 et des articles 1^{er} et 15 du décret du 29 avril 2004, il « prend les décisions dans les matières relevant des attributions des services déconcentrés [...] dans la région et dans le département ». Cette compétence, le préfet l'exerce sous l'autorité des ministres.

Le préfet de département –à l'exclusion du préfet de région– a la charge de l'ordre public⁵⁵. Le maintien de l'ordre public dans le département fait partie, pour des raisons de proximité, des missions initiales et essentielles qui lui sont assignées : « Mettez au premier rang de vos devoirs le maintien de l'ordre public... la vigilance prévient le désordre »⁵⁶. A ce titre, il lui appartient de prendre les mesures réglementaires et individuelles nécessaires au maintien de l'ordre public, de la sécurité et de la protection des populations. Le préfet est pourvu, dans les conditions fixées par la loi, d'un pouvoir de substitution d'action non négligeable qu'il exerce en cas de carence du maire – agent de l'Etat et autorité de police administrative dans la commune. A titre d'illustration : la circulaire du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, Madame Alliot-Marie, du 22 octobre 2007⁵⁷, adressée aux préfets et rappelant la réglementation relative aux motos de petites tailles (dites « de poche ») et aux quads sur la voie publique. Accompagnée d'une typologie de ces engins, la circulaire précise quels sont ceux autorisés sur la voie publique et lesquels sont interdits. Le

⁵² Ces autorités sont prévues aux articles 5 et 12 du décret du 29 avril 2004. Pour le préfet de région, il s'agit du « comité de l'administration régionale » (CAR) et, pour le préfet de département, « du collège des chefs de service ».

⁵³ Echappent toutefois à l'autorité du préfet les services de l'Education nationale, de l'inspection du travail, les services financiers et fiscaux et les organismes juridictionnels (art. 33 du décret du 29 avril 2004).

⁵⁴ Article L. 2215-1, 3° du CGCT.

⁵⁵ Article 34 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, modifié par l'article 132 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL).

⁵⁶ Circulaire datant de 1815 du comte de Vaublanc.

⁵⁷ Circulaire NOR : INT/D/07/00104/C disponible sur le site du ministère.

Hiam Mouannes

ministre de l'Intérieur demande aux préfets de rappeler aux maires les compétences qu'ils détiennent de l'article L. 2213-4 du CGCT et leur indique qu'« en cas de constat de carence, il vous appartient de prendre, par substitution, de telles mesures ».

Considérant le niveau régional mieux adapté que celui du département, l'acte II de la décentralisation renforce les pouvoirs d'intervention du préfet de région avec deux objectifs. Le premier veut simplifier l'organisation administrative en région en constituant un état-major resserré autour du préfet de région. Le second vise à conforter l'échelon régional dans l'animation et la coordination des politiques de l'Etat⁵⁸. Par suite, le préfet de région se voit attribuer un rôle privilégié dans le cadre des huit pôles régionaux regroupant des services et les opérateurs de l'Etat⁵⁹. Ces pôles – mis en place sans préjudice de la possibilité laissée au préfet de département de constituer un pôle de compétence destiné à la conduite durable d'actions communes à plusieurs services déconcentrés dans le département –, perçus dans une logique d'une évolution des structures vers une simplification/fusion, veulent « légitimer un dispositif de pilotage et d'animation au niveau territorial, notamment dans le dialogue avec les opérateurs »⁶⁰.

⁵⁸ Circulaire du 19 octobre 2004, relative à la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (création de pôles régionaux et organisation des préfetures de région).

⁵⁹ Prévus à l'article 34 du décret du 29 avril 2004, les huit regroupements dénommés pôles régionaux de l'Etat sont précisés à l'article 1^{er} du décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'Etat et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions, et dans la circulaire du 19 octobre 2004, déjà citée. Il s'agit des pôles « Education et Formation », « Gestion publique et Développement économique », « Transport, Logement, Aménagement » ou « Transport, Logement, Aménagement et Mer » pour les régions littorales, « Santé publique et Cohésion sociale », « Economie agricole et Monde rural », « Environnement et Développement durable », « Développement de l'emploi et Insertion professionnelle » et « Culture ». Ne font pas partie du périmètre réglementaire des pôles : la direction régionale de la jeunesse et des sports, la direction régionale des services pénitenciers et la direction régionale de la protection judiciaire de la jeunesse. Ceux-ci sont cependant associés, à l'initiative du préfet de région, aux travaux des pôles susceptibles de les concerner. V. également la note de synthèse, publiée le 14 juin 2007 par le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, sur « L'évaluation de la réforme de l'administration régionale de l'Etat », RAT V6.4, p. 4 et la directive nationale d'orientation des préfetures (DNO) du 17 novembre 2004.

⁶⁰ Note de synthèse du ministère de l'Intérieur, publiée le 14 juin 2007 (*op. cit.*, p. 8).

Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

En conséquence de toutes ces attributions, le préfet est l'unique « ordonnateur secondaire des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat dans le département »⁶¹. A cet égard, l'article 21 du décret du 29 avril 2004 met à la disposition du préfet « les crédits ouverts par la loi de finances qui doivent être exécutés par les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat ». Mieux encore, le préfet de région se voit doté d'une mission nouvelle dans la mise en œuvre territoriale de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Il est invité à émettre un avis sur les projets de budgets des services déconcentrés pour les missions relevant de son autorité⁶². Le préfet de département est lui aussi sollicité pour donner son avis sur les projets de budget des services déconcentrés dans le département⁶³.

B - Compétences générales de coordination, élargies

Dès lors que l'Etat a décidé de rapprocher certaines de ses administrations civiles au plus près des administrés, il était évident de situer son représentant et le dépositaire de son autorité au cœur du système déconcentré. Symbole « le plus fort de la présence de l'Etat sur le territoire »⁶⁴, le préfet sera le point d'orgue des administrations territoriales. Plus celles-ci seront étendues, plus imposante sera la tâche de les coordonner (1). La nécessité d'assurer la cohérence de la politique gouvernementale et une bonne administration territoriale appelle, à son tour, l'exercice d'un pouvoir vertical sur les chefs des services (2).

1 - Une coordination transversale des administrations territoriales

Depuis le renforcement, en 1992, de l'organisation déconcentrée des services civils de l'administration de l'Etat, les administrations centrales se réservent, au niveau national, « un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle »⁶⁵. Les missions de l'Etat – hormis celles qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu d'une loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial (principe de subsidiarité) – sont ainsi confiées aux services déconcentrés.

⁶¹ Article 20 du décret du 29 avril 2004.

⁶² Circulaire du 19 octobre 2004.

⁶³ Article 23 du décret du 24 avril 2004.

⁶⁴ Selon les termes de la directive nationale d'orientation des préfetures (DNO) du 17 novembre 2004.

⁶⁵ Article 2 du décret du 1^{er} juillet 1992, portant charte de la déconcentration.

L'arrondissement, le département et la région sont « l'échelon territorial de l'animation, du développement local et de l'action administrative »⁶⁶.

La compétence de droit commun est aussi du ressort de l'administration territoriale. Celle-ci assure –dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales⁶⁷– le rapprochement des différentes directions ministérielles et interministérielles des administrés. Or, la diversité des services déconcentrés et leurs missions souvent interministérielles, voire « transministérielles »⁶⁸ d'une part et, d'autre part, l'objectif de « favoriser la modernisation du service public »⁶⁹, imposent une subtile coordination. Il y va de la cohérence et de l'unité de la politique publique et, par voie de conséquence, de la qualité du service rendu à l'utilisateur.

La mission de coordination interministérielle revient au préfet de département⁷⁰ et au préfet de région⁷¹, représentant l'Etat et chacun des membres du gouvernement.

C'est à ce titre que le préfet se voit octroyer la charge d'arrêter –dans les conditions précisées par le décret du 29 avril 2004– « le PASE ». Ce rôle central et constant fait partie de la raison d'être de l'institution préfectorale. En témoignent cette lettre du ministre d'Etat, Achille Fould, au ministre de

⁶⁶ Articles 3, 4 et 5 du décret du 1^{er} juillet 1992, portant charte de la déconcentration.

⁶⁷ Article 1^{er} de la loi d'orientation du 6 février 1992 et la circulaire du 31 mars 1992, relative à son application.

⁶⁸ Lire la tribune du préfet honoraire Edouard LACROIX, « Le « Transministériel » en marche », dans laquelle Monsieur Lacroix donne, entre autres exemples, celui du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement, dont le décret d'attribution lui reconnaît « une autorité conjointe » avec deux de ces collègues, le ministre des Affaires étrangères et le ministre du Travail, sur des directions relevant de ceux-ci. Le ministre de l'Intérieur « dispose » par ailleurs de quinze directions ou délégations relevant au moins de sept ministères et, « en tant que de besoin », des secrétariats généraux ou des directions de quatre de ces ministères (cf. *AJDA* 2007.2401 et décret n° 2007-997 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'Intégration...).

⁶⁹ Article 1^{er} de la loi d'orientation du 6 février 1992 et circulaire du 31 mars 1992, relative à l'application de cette loi.

⁷⁰ Article 34 de la loi du 2 mars 1982, modifié par l'article 132 de la loi du 13 août 2004, LRL.

⁷¹ Article 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972, modifié par l'article 131 de la loi du 13 août 2004, LRL (ce dernier précise que le préfet de région a « la charge des intérêts nationaux dans la région, du respect des lois et, dans les conditions fixées par la loi, le contrôle administratif de la région et de ses établissements publics »).

Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

l'Intérieur, datant de septembre 1853, par laquelle il lui communique le texte qu'il adresse à tous ses collègues du gouvernement : « ...Quelques faits récents ont appelé l'attention de l'Empereur sur la nécessité de concilier les besoins et les exigences de l'action spéciale de chaque ministre avec la conservation et la consolidation de l'unité gouvernementale dont chaque préfet est le représentant dans son département ».

C'est ainsi que le préfet de région –garant de la cohérence de l'action des services de l'Etat dans la région– détermine « les orientations nécessaires à la mise en œuvre dans la région des politiques nationales et communautaires de sa compétence »⁷². A cet égard, le gouvernement confortera l'échelon régional dans un rôle de pilotage, d'animation et de coordination non négligeable. En effet, dès lors que la région est désormais organisée en huit pôles⁷³ regroupant des services et les opérateurs de l'Etat, il revient au préfet d'assurer l'unité et l'efficacité de l'action de l'Etat *via* la coordination des missions des pôles. Pour cela, il est secondé par un état-major collégial composé des préfets de département et des chefs de pôles se réunissant en « comité de l'administration régionale » (CAR)⁷⁴. A titre d'illustration, c'est après avoir recueilli leurs propositions que le préfet de région adresse aux chefs de pôles une lettre de mission précisant les objectifs du pôle, ses conditions de fonctionnement et, le cas échéant, le champ de la délégation de la signature accordée. C'est également après consultation du CAR que le préfet de région peut proposer aux ministres intéressés des éléments d'un programme ou d'une action d'un programme entrant dans le PASER⁷⁵. Pour cela, le gouvernement accorde une mission nouvelle au préfet de région, celle d'intervenir dans la procédure budgétaire déconcentrée en amont de la programmation des crédits⁷⁶. Il est bien entendu que les propositions susceptibles d'être avancées par le préfet doivent « correspondre aux priorités du projet d'action stratégique de l'Etat » (PASE)⁷⁷ et ne doivent pas empiéter sur les compétences du préfet de département.

⁷² Article 3 du décret du 29 avril 2004.

⁷³ Voir *supra* et le décret du 5 octobre 2004.

⁷⁴ Le CAR, qui se substitue à la conférence administrative régionale, est présidé par le préfet de région et composé des préfets de département, des chefs de pôles régionaux, du secrétaire général pour les affaires régionales et du secrétaire général du département chef-lieu de région (circulaire du 19 octobre 2004).

⁷⁵ Article 6 du décret du 29 avril 2004.

⁷⁶ Voir la circulaire du 19 octobre 2004.

⁷⁷ Article 6 du décret du 29 avril 2004.

Hiam Mouannes

Le préfet de département « met en œuvre dans le département les politiques nationales et communautaires »⁷⁸. Il est appelé à arrêter, « après consultation du collège des chefs de service, le PASED ». Il est évident que les dispositions prises, dans ce cadre, par le préfet de département, doivent impérativement être « compatibles avec les orientations du PASER »⁷⁹.

Le préfet est chargé –dans les domaines entrant territorialement dans ses compétences– d’assurer l’articulation des différentes directions des différents ministères. Dans cette logique, il dirige, sous l’autorité des ministres, les services déconcentrés des administrations civiles de l’Etat. Aussi, l’article 17 du décret du 29 avril 2004 octroie au préfet de région « autorité sur les chefs de services déconcentrés, les délégués ou les correspondants à l’échelon régional des administrations civiles de l’Etat, quelle que soit la durée de leurs fonctions ». Il en va de même pour le préfet de département « sur les chefs des services déconcentrés, délégués ou correspondants à compétences départementales ».

C’est toujours dans le souci d’assurer la cohérence entre les différents services déconcentrés qu’il incombe au préfet de s’assurer de la prise en compte par les services déconcentrés des objectifs fixés par l’Etat⁸⁰ et de garantir « la mesure des résultats obtenus »⁸¹. Pour cela, il est le seul à même d’arrêter l’organisation fonctionnelle et territoriale des services déconcentrés placés sous son autorité et ce, conformément aux orientations des ministres dont ils relèvent et après avoir recueilli l’avis des chefs des services intéressés. Aussi, si le préfet estime que plusieurs services ou parties de services déconcentrés concourent à la mise en œuvre d’une même politique de l’Etat, il peut proposer –après une étude préalable d’impact– leur fusion, totale ou partielle. Celle-ci est opérée par décret pris dans les conditions précisées par le décret du 29 avril 2004⁸². C’est ainsi qu’en application de ce décret, la fusion des directions départementales de l’équipement (DDE) et

⁷⁸ Cette compétence générale du préfet de département est exercée « sous réserve des dispositions de l’article 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions » (article 132 de la loi du 13 août 2004, LRL, et articles 9 du décret du 29 avril 2004).

⁷⁹ Article 12 du décret du 29 avril 2004.

⁸⁰ Il s’agit d’objectifs fixés par le *a* du 5° de l’article 51 de la loi organique du 1^{er} août 2001.

⁸¹ Article 22 du décret du 29 avril 2004.

⁸² L’article 25 du décret du 29 avril 2004 précise que ce décret doit être pris « sur rapport des ministres intéressés et des ministres chargés du budget, de la fonction publique et de la réforme de l’Etat, après avis des comités techniques paritaires compétents ».

Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) a été décidée dans huit départements. Le Conseil d'Etat, saisi d'une demande d'annulation de cette fusion, n'a pu que débouter le requérant au motif que « de nombreuses missions des DDE et des DDAF concourent à la mise en œuvre d'une même politique de l'Etat, notamment en matière de protection des eaux, d'appui technique aux collectivités territoriales et de gestion des territoires et de l'espace » (CE 16 janvier 2008, Syndicat UNSA-Agriculture et forêt)⁸³.

Par ailleurs, le gouvernement n'a pas lésiné sur la liberté d'appréciation du préfet. L'article 27 du décret du 29 avril 2004 lui octroie un pouvoir décisionnel important quant à l'animation et la coordination de l'action de plusieurs services ou parties de services déconcentrés qui « concourent à la mise en œuvre d'une même politique ». Aussi, le préfet peut, s'il l'estime opportun, « désigner un chef de projet » chargé de ces animation et coordination. Cependant, le chef de projet ainsi désigné par le préfet ne peut agir que dans un domaine déterminé et pour une durée déterminée. Autrement dit, la compétence d'animation et de coordination demeure, substantiellement, entre les mains et sous la responsabilité du préfet. L'article 28 du même décret va –dans l'objectif d'une conduite durable d'actions communes à plusieurs services déconcentrés de l'Etat dans la région ou le département– jusqu'à laisser au préfet le choix de constituer « un pôle de compétence dont il désigne le responsable ».

En revanche, lorsque deux ou plusieurs régions s'associent pour la conduite d'actions communes, c'est un arrêté conjoint du premier ministre, du ministre de l'Intérieur et du ou des ministres compétents qui désigne le préfet de l'une de ces régions comme coordonnateur de l'action de l'Etat (art. 67 du décret du 29 avril 2004). Il en va de même pour le préfet de département lorsqu'il s'agit d'une politique d'aménagement et de développement du territoire intéressant plusieurs départements. Dans ce cas, le premier ministre peut, par arrêté, confier au préfet de l'un des départements une mission interdépartementale de mise en œuvre de cette politique (art. 68 du même décret). Le préfet de département ainsi choisi par le premier ministre aura la mission d'animer et de coordonner l'action des préfets des départements intéressés. Dans ce registre, le premier ministre peut également accorder une mission de coordination à un « super »⁸⁴ préfet placé directement sous son autorité. C'est, à titre d'illustration, ce que le

⁸³ Requête n° 300468, voir aussi l'*AJDA* n° 2008, p. 121.

⁸⁴ Pour reprendre le terme de M.-Ch. de MONTECLER, « Un « super » préfet et 250 millions d'euros pour les sans-abris et les mal-logés », *AJDA* 2008, p. 172.

Hiam Mouannes

premier ministre, François Fillon, a décidé de faire, le 29 janvier 2008, à l'occasion du lancement d'un plan d'action pluriannuel visant à « faire en sorte qu'il n'y ait plus personne qui soit contraint de dormir dans la rue »⁸⁵.

Dans cet objectif d'animation et de coordination, il est naturel de tenir le préfet informé par l'autorité compétente préalablement à toute nomination ou mutation d'un chef de service déconcentré placé sous son autorité⁸⁶. De leur côté, les chefs de service ont l'obligation de l'informer des propositions d'affectation ou de mutation des agents qui peuvent recevoir délégation de signature. Dans l'optique de rendre effective la mission de coordination des services civils de l'administration territoriale dont le préfet est chargé, le gouvernement fait de son représentant la seule autorité ayant qualité pour recevoir les délégations des ministres et les pouvoirs de décision relatifs aux attributions des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat⁸⁷. C'est également en tant que responsable de la cohésion de la politique gouvernementale au niveau territorial qu'il préside de droit toutes les commissions administratives qui intéressent les services de l'Etat dans la région ou le département⁸⁸. Et, en tant que tel, les projets de budget des services déconcentrés lui sont soumis pour avis⁸⁹.

2 - Commandant un pouvoir hiérarchique

La nécessité d'assurer la cohérence de la politique gouvernementale et la bonne administration des services déconcentrés commande naturellement l'exercice d'un pouvoir hiérarchique sur les agents de l'Etat exerçant leurs fonctions sur le territoire, y compris sur les chefs des services. Or, la multiplication, la diversité et l'enchevêtrement des services déconcentrés rendent encore plus imposante cette exigence de cohérence et de performance et de lisibilité pour l'administré. Partant, les différents services de l'Etat ne peuvent être gérés de manière disparate et *isolationniste*. Les circulaires adressées au préfet répondent à ce souci, mettant en évidence l'autorité dont dispose le préfet pour mener à bien la « barque territoriale ».

⁸⁵ Ce préfet aura à assurer l'articulation de trois politiques : la prévention des expulsions locatives et la résorption de l'habitat indigne sur quatre ans ; la réhabilitation des centres d'hébergement et l'augmentation de leurs capacités ; l'application du droit au logement opposable (DALO) : cf. *AJDA* 2008, p. 172.

⁸⁶ A l'exclusion des fonctionnaires nommés en conseil des ministres (art. 30 et 33, IV du décret du 29 avril 2004.

⁸⁷ Article 16 du décret du 29 avril 2004.

⁸⁸ Article 57 du décret du 29 avril 2004.

⁸⁹ Article 23 du décret du 29 avril 2004.

Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

Ainsi, le préfet, représentant l'Etat dans la région et/ou dans le département, représentant chacun des membres du gouvernement, a –en vertu de l'article 72 (*in fine*) de la constitution– la charge des intérêts nationaux et du contrôle administratif sur le territoire. Il dispose d'une autorité non discutable sur les chefs des services déconcentrés, sur les délégués ou les correspondants à l'échelon territorial des administrations civiles de l'Etat, quelle que soit la nature ou la durée de leurs fonctions. Le préfet se présente d'ailleurs aux termes de l'article 22 du décret du 29 avril 2004 comme « le garant de la mesure des résultats obtenus » par les services déconcentrés. Cette autorité s'exerce sous réserve de l'application de l'article 33 du décret du 29 avril 2004, qui exclut de l'autorité du préfet certaines missions telles celles relatives à l'Education nationale, à la législation du travail et aux actions d'inspection. Sont également exclues les missions de contrôle des comptes ou encore celles ayant un caractère juridictionnel en raison du principe de la séparation de l'autorité administrative et judiciaire.

En tant que dépositaire de l'autorité de l'Etat, c'est donc au préfet qu'il appartient de suivre, mesurer et juger des résultats atteints sur le territoire eu égard aux objectifs fixés par le gouvernement. C'est dans cette perspective, et si l'on prend l'exemple des chefs de pôles, que chaque chef de pôle est invité à décliner au préfet de manière opérationnelle les objectifs de politique publique inscrite dans le PASER⁹⁰. En conséquence de quoi, le préfet est tenu d'adresser annuellement à l'autorité investie du pouvoir de nomination une évaluation ainsi qu'une proposition de notation pour chaque chef de service déconcentré des administrations civiles de l'Etat placé sous son autorité. Il est en retour, informé de la note définitivement attribuée à l'intéressé. A ce titre, la lettre de mission, adressée par le préfet de région aux chefs de pôles⁹¹ et précisant l'objectif du pôle ainsi que les conditions de son fonctionnement, sert de fondement à l'évaluation et à la notation des chefs de pôles, à l'exception de ceux nommés en conseil des ministres⁹².

⁹⁰ Exemple de projets, celui du TGV Rhin-Rhône en région Franche-Comté pour le pôle Equipement ou la filière bois en région Auvergne pour le pôle Agriculture (cf. Note de synthèse du ministère de l'Intérieur, p. 8, *op. cit.*).

⁹¹ Précisons que ceux-ci –tout comme les chefs des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat ainsi que les responsables des organismes et agents relevant de l'Etat– sont tenus de passer par le préfet pour adresser leurs correspondances, quelle qu'en soit la forme, destinées aux administrations centrales et aux services déconcentrés de l'Etat (art. 56 du décret du 29 avril 2004).

⁹² Circulaire du 19 octobre 2004.

Hiam Mouannes

L'autorité du préfet se traduit par l'exercice d'un pouvoir/contrôle hiérarchique *de plein droit* (CE, 1^{er} mai 1874, *Lezeret de la Maurinerie* et CE Sect., 30 juin 1950, *Quéralt*). Cette liberté devient une obligation lorsque le préfet est saisi par un administré ayant un intérêt à agir. En effet, l'exercice du pouvoir hiérarchique *sollicité*, lie le préfet. Ce dernier ne peut refuser l'exercice de son pouvoir hiérarchique pour deux raisons. La première est justifiée par la volonté de ne pas priver l'administré d'une chance d'être entendu (jurisprudence *Quéralt*). La finalité est toujours la même, l'Etat, *via* son représentant doit offrir une qualité de service irréprochable et, par suite, rester à l'écoute des premiers intéressés, à savoir les usagers. La seconde trouve sa raison d'être dans l'objectif de pallier toute éventuelle illégalité/faute d'une autorité administrative de l'Etat, susceptible d'engager la responsabilité de ce dernier (CAA Paris, 12 octobre 2004, *Land de Rhénanie du nord Westphalie*).

Dans ce même contexte de l'exercice de son pouvoir hiérarchique, le préfet peut –pour des motifs d'intérêt général pas nécessairement toujours liés à la stricte légalité– donner des instructions, modifier, abroger, voire annuler une décision prise par les autorités administratives de l'Etat. Cependant, il est de jurisprudence que l'autorité hiérarchique est tenue d'annuler une décision lorsque celle-ci est illégale (*Quéralt*), sauf si elle est créatrice de droit ; dans ce cas, elle ne peut être retirée si elle est illégale que dans le délai de quatre mois (CE 26 octobre 2001, *Ternon*).

Les limites au pouvoir hiérarchique du préfet –du premier ministre et des ministres en général– se trouvent dans la légalité des tâches confiées aux autorités administratives subordonnées. Le Conseil d'Etat a eu deux occasions de sanctionner le décret n° 2001-185 du 26 février 2001, pris par le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et transférant aux maires, agissant en tant qu'agents déconcentrés de l'Etat, la charge de recueillir les demandes de passeports et de cartes nationales d'identité, de les transmettre aux préfets ou aux sous-préfets et de remettre aux demandeurs les documents qui leur étaient adressés (CE, 5 janvier 2005, *Commune de Versailles*, *AJDA* 2005, p. 604, concl. D. Chauvaux, *RFDA* 2005, p. 714, note P. Cassia ; CE Avis, 6 avril 2007, *Commune de Poitiers*, concl. M. Olson et CE, 14 septembre 2007, *Ministre de l'intérieur et de l'Aménagement du territoire c/ Commune de Villeurbanne*, concl. M. Olson, *AJDA* 2007, p. 2377). D'une part, le décret était entaché d'illégalité en ce qu'il viole l'article L. 1611-1 du CGCT qui attribue au seul législateur la compétence de décider de tels transferts. D'autre part, les communes, en tant que collectivités territoriales, assumant une dépense ne correspondant pas à leur charge mais

Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

à celle de l'Etat, ont subi un préjudice « constitué des frais de fonctionnement supplémentaires, notamment le coût des frais de personnel, exposés pendant la période de mise en œuvre des dispositions litigieuses ».

Demeure le lien juridique entre les deux préfets de région et de département. Le préfet de région n'est pas (n'a jamais été) le supérieur hiérarchique du préfet de département⁹³. Ceci étant dit, ces deux autorités sont appelées à avoir des rapports quelque peu complexes. En effet, prenons l'exemple de la lettre de mission que le préfet de région adresse aux chefs de pôles ; celle-ci ne peut porter –d'après la circulaire du 19 octobre 2004– que sur les missions relevant des compétences des préfets au sens du décret du 29 avril 2004. Ceci pourrait signifier que le préfet de région ne peut déborder sur les compétences du préfet de département telles que précisées dans ce même décret. Certes, mais, dans cette même circulaire, le CAR –« le lieu de délibération collégial des décisions stratégiques et le cadre dans lequel le préfet de région s'assure de la cohérence de l'action de l'Etat dans la région et de la mise en œuvre des priorités gouvernementales »– est considéré comme le « conseil d'administration de l'Etat dans la région » (sic). D'ailleurs, lorsque la circulaire confie au préfet de région les missions transversales de « coordination entre pôles » et de « mise en cohérence de l'action des échelons administratifs régionaux et départementaux », il octroie à celui-ci une autorité certaine sur le préfet de département. Rappelons cette déclaration faite au corps préfectoral par Nicolas Sarkozy en... 2003, lorsqu'il était ministre de l'Intérieur : « il ne s'agit pas de retirer des compétences aux préfets de département : leur rôle est de participer à l'action régionale et d'être sur le terrain les acteurs de sa mise en œuvre »⁹⁴. Autrement dit, c'est désormais le préfet de région qui décide. Le préfet de département (s')exécute !

Par ailleurs, la « culture du résultat » que le préfet de région est chargé de promouvoir, tant au niveau de l'action du PASER que des objectifs de budgets opérationnels de programmes (BOP), commande que l'autorité de « l'Etat dans la région » ne souffre aucune entorse. C'est ainsi que, dans l'exercice de ses compétences propres, en l'occurrence celles qui se rapportent à l'organisation et au fonctionnement des pôles, le préfet de région se trouve dans une situation de supériorité hiérarchique *de facto* vis-à-vis du préfet de département. Dans les domaines rentrant strictement dans ses compétences, le préfet de région définit les orientations nécessaires à

⁹³ Voir circulaire du 12 juillet 1982, relative à l'application du décret du 10 mai 1982 ; voir aussi le décret du 29 avril 2004.

⁹⁴ Cf. *Le Monde* du 18 novembre 2003.

leur mise en œuvre et –dans ces domaines strictement– le préfet de département est tenu de prendre des décisions conformes aux orientations fixées par le préfet de région et de lui rendre compte⁹⁵. Aussi, la circulaire du 19 octobre 2004 est bien adressée à « Madame et Messieurs les préfets de région ». Elle stipule également « Mesdames et Messieurs les préfets de départements », certes. Mais seulement « pour information ». Dont acte. Le préfet de département doit désormais en tenir compte.

La révision générale des politiques publiques (RGPP), lancée en juin 2007 par le président de la République Nicolas Sarkozy, porte, entre autres réformes, sur les structures locales de l'Etat. Celles-ci devraient être réorganisées pour faire de la région, non plus seulement la pièce maîtresse de l'organisation de l'Etat sur le territoire mais « le niveau de droit commun » pour mettre en œuvre les politiques et piloter leur adaptation aux territoires. Ceci passe par un renforcement notable du rôle du préfet de région, qui aurait désormais une autorité hiérarchique *de jure* sur le préfet de département⁹⁶. Lors du premier Conseil de la modernisation des politiques publiques, tenu le 12 décembre 2007, le chef de l'Etat a précisé que ce « mouvement inédit de déconcentration au profit de l'échelon régional permettra de réduire le format des administrations centrales ». Qui vivra verra !

Pivot de l'unité d'action du gouvernement, le préfet est un maillon fort de l'organisation décentralisée de la République. Pour emprunter l'expression de Monsieur le préfet Paul Bernard, la déconcentration et la décentralisation sont « un couple de forces solidaires qui s'appellent et se soutiennent l'une l'autre »⁹⁷. Si la démocratie appelle la participation des citoyens locaux (directement ou par leurs représentants) à la gestion des affaires publiques d'intérêt local, l'unité et l'indivisibilité de la République appellent une présence partenariale et de contrôle de l'Etat sur le territoire.

II- Le préfet, maillon de la décentralisation

Au point de départ, à côté de son rôle d'administrateur, le préfet devait désamorcer toutes sortes de divisions (politiques, sociales ou encore économiques) susceptibles de mettre en péril l'unité de l'Etat. Par-delà

⁹⁵ Article 1^{er} de la loi du 13 août 2004, LRL, codifié à l'article L. 1511-1 CGCT.

⁹⁶ Voir sur ce point l'*AJDA* 2007, p. 2340 ; v. aussi *AJDA* 2007 p. 1216 et 1380.

⁹⁷ *Décentralisation et déconcentration, l'expérience française*, Paul BERNARD, ancien préfet de deux départements et préfet de région, président d'honneur de l'assemblée du corps préfectoral, vice-président de l'Institut français des sciences administratives, expert européen (Phar –TACIS).

Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

toutes les missions qu'il était (et est) amené à assurer, un objectif constant devait (doit) le préoccuper : préserver l'unité de la nation.

Aussi, le préfet est à la fois omniprésent mais transparent, indiscutablement ferme mais dans une permanente recherche du compromis par la conciliation des conflits d'intérêts dans l'intérêt général (ce dernier se confondant avec l'intérêt national). Homme de la politique du gouvernement mais aussi technicien de l'administration. Pluridisciplinaire mais substantiellement chargé de l'ordre public. En somme, la formule proposée au préfet sous la IV^e République par le président Queuille, ministre de l'Intérieur⁹⁸, est toujours pertinente : « Gouverner, administrer, c'est essentiellement rechercher les points de contact entre les hommes, écarter les points de discorde, c'est un effort permanent pour dégager l'unité de la nation de la diversité des tendances spirituelles qui se partagent l'opinion publique »⁹⁹.

L'article 1^{er} de la constitution, modifié par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, constitutionnalise l'organisation *décentralisée* de la République¹⁰⁰. L'article 72 renforce en conséquence la *libre administration* dont les collectivités territoriales disposent depuis la loi du 2 mars 1982. Aussi, celles-ci voient leur pouvoir d'administration étendu à l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. Elles sont également pourvues d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences¹⁰¹.

Cependant, quelle que soit l'ampleur de la décentralisation, la République française demeure une et indivisible (art. 1^{er} C). L'existence de plusieurs personnes juridiques à côté de l'Etat n'annihile ni la citoyenneté *nationale*, ni la notion *unitaire* de la souveraineté. Autrement dit, c'est toujours l'Etat qui détient la compétence de ses compétences. C'est toujours lui qui décide des politiques publiques et décide de centraliser ou décentraliser un certain nombre d'activités administratives pour les confier à des institutions, juridiquement distinctes de l'Etat, dotées d'une liberté d'administration mais agissant sous son contrôle.

⁹⁸ Henry Queuille fut ministre de l'Intérieur dans le gouvernement Pleven (1950-1951) puis dans son propre gouvernement (1951).

⁹⁹ *Les préfets dans l'histoire. Cent cinquantième de la loi de pluviôse An VIII*, 1950, p. 31.

¹⁰⁰ Voir notre contribution sur « La nouvelle décentralisation, un régionalisme émancipateur », *Revue du Droit Ecrit*, n° 4/2003.

¹⁰¹ Voir notre contribution « Le pouvoir réglementaire autonome local, réelle ou virtuelle constitutionnalisation », dans *Nouveaux objets du droit constitutionnel*, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse 1, 2006, p. 167.

Hiam Mouannes

Le préfet, quant à lui, est, comme dans la déconcentration, tout et personne. Personne parce que le principe est la *libre administration locale* – le préfet ne peut empiéter sur la compétence des conseillers élus. Tout dans la mesure où il sera à la fois le moteur et le frein à cette liberté locale. A cet égard, le préfet –non le technicien de l’administration mais l’homme de la Nation et le représentant de la politique de l’Etat dans la *collectivité*– est chargé *des intérêts nationaux* (A). Plutôt autorité impartiale et désintéressée que chef incontesté, le représentant de l’Etat, représentant chacun des membres du gouvernement, a la charge du respect des lois (B).

A - Assurer la synthèse de la libre administration locale et de l’indivisibilité de la République

« Vous ne devez pas avoir peur de la décentralisation. Il faut réaffirmer –et je m’y attacherai– le fait que celui qui représente l’Etat sur le territoire c’est le préfet »¹⁰². En effet, c’est en tant que tel, c’est-à-dire comme représentant de l’Etat, que le préfet est le garant de l’indivisibilité de la République et, à ce titre, il « a la charge des intérêts nationaux » (art. 72, *in fine* C).

S’ancrer dans la localité n’est point sa préoccupation. Il n’est pas non plus question pour le préfet d’entretenir, voire de tisser des liens par trop amicaux avec le tissu local. La raison d’être du représentant de l’Etat est de se préoccuper –dans la collectivité– de l’intérêt *général*. On notera, à ce titre, cette récrimination de Louis-Napoléon Bonaparte contre les préfets de la Seconde République : « Malheureusement, le plus grand nombre [...] obéissent aux influences des coteries locales, au lieu de ne se préoccuper que des intérêts généraux et de n’obéir qu’à l’impulsion centrale [...]. Lorsqu’une ville réclame (sic) le maintien d’un préfet, le gouvernement ne peut pas y obtempérer par cela même que, le gouvernement cédant aux exigences du département (sic), le préfet ne soit plus l’homme du gouvernement mais l’homme de la localité »¹⁰³. Dans ce contexte, il s’agit pour le préfet d’une part de respecter et de faire respecter la liberté d’administration locale, et, d’autre part, de transmettre et de promouvoir la politique arrêtée par le pouvoir central (1). Il lui incombe également de freiner toute velléité d’une ou des collectivités territoriales à empiéter sur les affaires d’essence et/ou d’intérêt national (2).

¹⁰² Déclaration faite le 13 novembre 2003 par le ministre de l’Intérieur, à l’époque, Nicolas Sarkozy, au corps préfectoral (cf. *Le Monde* du 18 novembre 2003).

¹⁰³ Cf. B. LE CLERE et V. WRIGHT, *Les préfets du Second Empire*, op. cit., p. 48.

Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

1 - Le préfet, promoteur de la liberté d'administration locale

La République étant une et indivisible, l'action de l'Etat ne peut s'exprimer que dans son unicité et ce, quels que soient le nombre des acteurs et le statut des partenaires. Or, en refondant la décentralisation¹⁰⁴, la France a renouvelé son pari de la « République de proximité »¹⁰⁵. Encore faudrait-il s'entendre sur le sens et la finalité de ce pari.

Comme la déconcentration, la décentralisation consiste à rapprocher la décision administrative au plus près des administrés. Certes. Mais, contrairement à la déconcentration, la décentralisation commande une répartition des activités administratives¹⁰⁶ de l'Etat entre le niveau central et le niveau local. Ce dernier s'administre librement par des Conseils élus et dans les conditions prévues par la loi (art. 72, 3^{ème} al. C). La substance de cette *liberté d'administration* locale se situe dans la volonté du pouvoir central d'offrir un meilleur développement (besoins sociaux, attractivité et compétitivité économique) du territoire, conforme aux besoins et aspirations des administrés. La substance de cette liberté ne se situe nullement dans une quelconque optique de saucissonnement des activités administratives, ni de l'intérêt général ou de la notion *unitaire* du *peuple* français. Il s'agit tout simplement de « confier les tâches à ceux qui sont à même de les traiter le plus efficacement, et tirer le meilleur parti des nouvelles technologies »¹⁰⁷, permettant aux administrés de chaque collectivité de tirer le meilleur parti de la modernisation des administrations (centrales, territoriales et décentralisées).

C'est dans ce contexte que, dans l'exposé des motifs du projet de loi du 13 août 2004, LRL, il est clairement précisé que « le développement économique concerne l'ensemble des pouvoirs publics, l'Etat qui assume la responsabilité générale de la politique économique du pays et les collectivités territoriales ». Il en est de même pour toutes et chacune des

¹⁰⁴ LC du 28 mars 2003 et loi du 13 août 2004, LRL.

¹⁰⁵ Selon le terme utilisé dans les motifs du projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales.

¹⁰⁶ Lorsque la décentralisation n'est pas uniquement administrative, c'est-à-dire lorsque l'Etat décide de confier des compétences de nature politique, en l'occurrence législative, aux collectivités territoriales, on privilégiera le terme « régionalisme » (Italie, Espagne).

¹⁰⁷ Extrait de la déclaration du ministre actuel de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales, Madame Alliot-Marie, lors de sa visite des services de la préfecture du Val-de-Marne, le 21 septembre 2007.

autres activités (développement durable, logement, aménagement du territoire, emploi, éducation-culture, etc.)¹⁰⁸.

C'est également dans ce cadre bien défini que s'inscrit, sans nul doute, l'article 72 de la constitution lorsqu'il précise que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». Le législateur (loi du 13 août 2004, LRL) tire la conséquence de ces dispositions constitutionnelles pour transférer un certain nombre de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales¹⁰⁹. La volonté du constituant et du législateur de remettre les affaires locales (que certains préfèrent qualifier de « domestiques »)¹¹⁰ entre les mains des *élus locaux*, positionne le préfet, représentant de l'Etat, en tant que maillon substantiel de l'organisation décentralisée de la République.

Côté Etat, l'accompagnement du mouvement de décentralisation n'est pas la moindre des missions du préfet¹¹¹. C'est à lui qu'incombe, par exemple, la mission de *conseil* (aux collectivités territoriales), d'*évaluation* (de leurs politiques) et d'*articulation* (avec la politique nationale). Il lui revient d'être *auprès* des collectivités afin de faire partager *une* vision cohérente de

¹⁰⁸ L'article 49 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005, codifié à l'article L. 1111-2, al. 2 CGCT précise à juste titre que les collectivités territoriales « concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et à l'amélioration du cadre de vie ».

¹⁰⁹ Il en est ainsi de la formation professionnelle pour laquelle les régions sont compétentes pour arrêter les plans régionaux de développement, pour décider de l'agrément et du financement des établissements dispensant des formations sociales initiales, de l'attribution des aides, sous forme de bourses d'études, aux étudiants inscrits dans ces établissements. Il en est de même de la solidarité, pour laquelle le rôle du Conseil général est renforcé. C'est lui qui a l'initiative, le pilotage et la responsabilité d'arrêter le schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale. C'est également le Conseil général qui décide de l'attribution des aides aux jeunes en difficulté et de la mise en place du nouveau fonds départemental d'aide aux jeunes (FAI). L'urbanisme et le transport sont, quant à eux, dévolus aux communes (cf. Lettre d'information du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, direction générale des collectivités territoriales, intitulée *Démocratie locale (DL)*, n° 103, novembre 2006).

¹¹⁰ Lire l'article de J.-P. PASTOREL, « Collectivité territoriale et clause générale de compétence », *op. cit.*, p. 51 et s.

¹¹¹ Exemple, les procédures de consultation préalable aux transferts des infrastructures portuaires et aéroportuaires sont conduites par les préfets (pour d'autres détails, consulter *DL* n° 103, novembre 2006, *op. cit.*).

Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

l'action de l'Etat sur le territoire. Ainsi, la *clarification* et la *lisibilité* des missions de l'Etat sur le territoire lui incombent tout comme lui revient la charge d'*impulser* la politique locale dans une optique globale consistant dans le renforcement de « l'attractivité du territoire français et la compétitivité de notre économie »¹¹². C'est la rançon nécessaire pour offrir des services publics de qualité et plus adaptés aux réalités locales. Le renouvellement des modalités de mise en œuvre des politiques publiques sur le territoire entre dans cette perspective de mieux assurer leur cohérence avec celles des autres acteurs publics, en l'occurrence des collectivités territoriales¹¹³. L'évolution de la restauration scolaire, proposée par le ministre de la Santé, de la Jeunesse et des Sports, Madame Roselyne Bachelot, le 4 février 2008, en est une illustration. Le ministre, en lien avec les autres ministères concernés, propose une évolution réglementaire sur le sujet pour la rentrée 2008. Les mesures s'intègrent dans le plan national nutrition santé 2006-2010 (PNNS) impliquant les collectivités territoriales, en l'occurrence les départements. La concertation avec les Conseils généraux et leur engagement en tant que collectivités *–via* la signature d'une charte « départements actifs du PNNS » – posent le préfet au cœur du PNNS.

Côté collectivités territoriales, le préfet reflète leur légitimité d'action. Dans un mouvement horizontal, le préfet se présente comme l'unique et précieux interlocuteur des collectivités. Il constitue un solide partenaire et un appui politique, technique et financier indiscutablement efficace et substantiel. A cet égard, même si les collectivités ne font pas partie des pôles, elles y sont représentées dans des réunions thématiques. C'est le cas du Conseil régional au sein du pôle développement de l'emploi et insertion professionnelle et du SPER¹¹⁴. Le préfet est certes responsable de la

¹¹² Circulaire du 19 octobre 2004, III, 1 (*op. cit.*).

¹¹³ Lire la note de synthèse du ministère de l'Intérieur, publiée le 14 juin 2007 (*op. cit.*, p. 7).

¹¹⁴ Le 31 janvier 2008, le Parlement a adopté un projet de loi relatif à la réforme de l'organisation du SPE (créé en 1984 et renforcé en 2005, le SPE est présidé, au niveau territorial, par le préfet). La réforme consiste à confier la gestion du réseau unique à une institution nationale nouvelle qui intègre l'ensemble des services de l'ANPE ainsi que le réseau opérationnel de l'UNEDIC. Au niveau territorial, cette future institution sera organisée en directions régionales disposant de moyens propres. Un conseil national de l'emploi, qui se substituera au comité supérieur de l'emploi, sera chargé de veiller à la cohérence des politiques de l'emploi. Il comportera des représentants des collectivités territoriales (Association des régions de France, Assemblée des départements de France, Association des maires de France) et des administrations de l'Etat. Au niveau de la région, le SPER sera remplacé par un conseil régional de l'emploi, présidé par le préfet de région et

Hiam Mouannes

définition des grandes orientations stratégiques en matière d'emploi mais il doit assurer leur articulation avec les politiques définies par les Conseils régionaux¹¹⁵ et généraux.

Pour cela, le préfet a une entrée exclusive¹¹⁶ aux assemblées délibérantes départementale et régionale pour parler *au nom de l'Etat*. Il est également le seul destinataire de toutes les correspondances, quelle qu'en soit la forme, émanant des administrations centrales ou des services déconcentrés de l'Etat et adressées aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. C'est à lui de transmettre la politique gouvernementale et de promouvoir, dans le cadre de cette politique, le développement local initié par et/ou relevant des collectivités.

Plus concrètement, le préfet procède aussi bien à l'évaluation qu'à la promotion des politiques locales des collectivités. L'articulation des politiques publiques de l'Etat sur le territoire avec celles des collectivités territoriales et de leurs établissements publics se fait dans un cadre partenarial¹¹⁷ et conventionnel dont le centre de gravité est le préfet. A cet effet, le préfet de département est la seule autorité habilitée à négocier et conclure, au nom de l'Etat, toute convention avec le département, les communes et leurs établissements publics. Il en est de même pour le préfet de région pour la région ou ses établissements publics. Quand une autre collectivité régionale ou un établissement public relevant de celle-ci est également partie à la convention, le gouvernement laisse toute liberté au préfet de région de donner délégation au préfet de département intéressé

comprenant des représentants des organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs, du Conseil régional, des principales collectivités territoriales, administrations et Universités intéressées, des représentants d'organisations participant au service public local, notamment des maisons de l'emploi, ainsi que du directeur régional de la nouvelle institution née de la fusion ANPE-UNEDIC (Erwan ROYER, *AJDA* 2008, p. 223).

¹¹⁵ Le projet de loi relatif à la réforme de l'organisation du SPE, adopté par le Parlement le 31 janvier 2008, prévoit une expérimentation consistant à mettre en place une coprésidence du CRE par le préfet de région et le président du Conseil régional (E. Royer, *AJDA* 2008, p. 223).

¹¹⁶ Le préfet peut désigner une autre personne pour le représenter (art. 58 du décret du 29 avril 2004).

¹¹⁷ Voir le rapport remis aux ministres de l'Education nationale et de la Culture et de la Communication et proposant le renouvellement de l'éducation artistique et culturelle. Ce rapport recommande également d'assurer la mise en œuvre rapide de la loi du 13 août 2004, LRL, qui crée un partage plus équitable des tâches dans ce domaine entre les trois niveaux de collectivités territoriales (cf. « Au fil de la semaine », *AJDA* 2008, p. 6).

Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

pour la négocier et la conclure au nom de l'Etat ¹¹⁸... C'est toujours le préfet... Oui mais.

Oui, mais le préfet se trouve dans une position à la fois influente et délicate. Influente dans la mesure où il se trouve au cœur du dispositif permettant aux collectivités de réaliser les projets qu'elles ambitionnent. Délicate parce qu'il doit impérativement prendre toutes les précautions techniques, administratives et juridiques. Il est tenu de se soucier du juste équilibre entre l'intérêt général et la rentabilité socio-économique de toute opération envisagée au risque d'engager la responsabilité contractuelle de l'Etat. Le Conseil d'Etat vient d'ailleurs de le rappeler dans l'affaire de la modernisation de la liaison ferrée Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT). Les trois conventions signées par le premier ministre et liant les régions Limousin, Centre et Midi-Pyrénées sont aussitôt unilatéralement résiliées « pour un motif d'intérêt général, eu égard notamment au coût élevé et à la faible rentabilité socio-économique du projet ». La Haute juridiction administrative considère que les cocontractants « sont [...] en droit d'obtenir réparation du préjudice résultant de la résiliation unilatérale de ces contrats particuliers par l'Etat, même en l'absence de toute faute de ce dernier, dès lors qu'aucune stipulation contractuelle n'y fait obstacle [...] » (CE 21 décembre 2007, *Région du Limousin et a*)¹¹⁹.

Au-delà de la *l'incitation à faire*, il y a la faculté dont dispose le préfet pour *empêcher* (à tort ou à raison) la collectivité territoriale *de faire*. Certes, la constitution attribue une compétence de droit commun aux collectivités locales pour prendre –par référendum ou par leurs Conseils élus– les décisions qui peuvent le mieux être gérées à leur échelon (art. 72 et 72-1). Mais, entre les activités que l'Etat a décidé de transférer dans l'objectif de permettre leur exercice au niveau le plus proche des administrés et celles qui –rapprochées des administrés– sont d'intérêt et/ou d'essence nationale, le préfet sera, à n'en pas douter, l'homme du gouvernement et de l'unité de la République. Même si le préfet « ça ne trompe pas énormément », le juge (constitutionnel et administratif) pourrait être appelé à la rescousse du droit.

2 - Le préfet, frein aux velléités locales

¹¹⁸ Alinéa 1^{er} de l'article 59 du décret du 29 avril 2004.

¹¹⁹ Requête n° 293260, sera publié au *Lebon* (cf. *AJDA* 1.2008.7). Lire la note de Jean-David DREYFUS, *AJDA* 2008, p. 482.

Quand bien même les autorités locales sont élues, et quand bien même le législateur les associe à l'administration du territoire¹²⁰, il n'en demeure pas moins que leur mission est strictement *fonctionnelle*. Elle n'est nullement *représentative*. En ce sens, les autorités locales n'exercent aucune fraction du pouvoir. Celui-ci est indivisible et inaliénable, il est détenu par la Nation entière – et non par l'addition des collectivités. A cet égard, la décentralisation ne reconnaît pas à ces dernières la faculté de déterminer *ex nihilo* les domaines de leurs compétences. Avant la refonte de la décentralisation par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, les articles 34 et 72 de la constitution attribuaient cette charge au législateur. Depuis 2003, le constituant a décidé –tout en conservant au législateur la compétence de déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources (art. 34 C)– d'asseoir la légitimité d'action des collectivités territoriales, leur confiant « les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon » (art. 72/2). *A contrario*, tout ce qui ne peut être mis en œuvre à l'échelon local demeure de la compétence de l'Etat (principe de *subsidiarité*)¹²¹.

L'éternelle question des frontières de délimitation des domaines d'intervention de l'un (l'Etat) et des autres (les collectivités territoriales)¹²² pose le préfet en protecteur de l'intérêt général, au sens de l'intérêt de la Nation dans sa globalité. En effet, le peuple français confie *au gouvernement* le pouvoir de déterminer et de conduire la politique de la Nation (art. 20 C). Le gouvernement charge le *préfet* de la mission d'arrêter –après consultation des autorités compétentes¹²³– le PASE sur le territoire (décret du 29 avril

¹²⁰ Article 49 de la loi du 13 juillet 2005 (codifié à l'article L. 1111-2 CGCT), *op. cit.*

¹²¹ Parmi ces compétences figurent naturellement les fonctions régaliennes, les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique et les droits constitutionnellement garantis, qui ne peuvent même pas faire l'objet d'une expérimentation (art. 72/4). Sont également exclues de la compétence des collectivités toutes activités d'intérêt général (v. DC du 22 février 2007, *Loi relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense...* (déjà citée) qui fait écho à celle n° 82-137, DC du 25 février 1982, *Loi relative aux droits et libertés des communes, départements et régions*).

¹²² Sur cette question, lire J.-P. PASTOREL, « Collectivité territoriale et clause générale de compétence », *op. cit.*, p. 51 ; D. BORDIER, « Les chassés-croisés de l'intérêt local et de l'intérêt national » *op. cit.*, p. 2188.

¹²³ Le CAR pour le préfet de région et le collège des chefs de services pour le préfet de département.

Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

2004). Les *collectivités territoriales* ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon (art. 72, al. 2 C). Les trois sont en réalité mus par l'intérêt général qui les oblige. Dans ce sens, il n'est pas question de se disputer la couverture ni de se tenir par la barbichette.

Le représentant de l'Etat, l'homme du gouvernement, agira pour revendiquer pour l'Etat et, dans certains cas, contester aux collectivités territoriales ce qui n'est pas –ce que le préfet estime ne pas être– du domaine local¹²⁴. Le juge administratif¹²⁵ et le juge constitutionnel¹²⁶ n'hésiteront pas à répondre à l'invitation du ou des intéressé(s) pour apporter leur pierre à l'édifice. L'affaire des radars automatiques pourrait retenir notre attention (CE Sect., 31 octobre 2007, *Ministre de l'Intérieur, de l'OM et des CT*)¹²⁷. Le Conseil général de l'Essonne, se fondant sur le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), a voté le principe d'une redevance forfaitaire annuelle d'occupation du domaine public départemental pour chaque autorisation d'implantation d'un radar automatisé fixe, proportionnelle à l'avantage que l'Etat est susceptible de retirer de cette occupation du domaine public. Le préfet de l'Essonne conteste cette délibération. A sa demande (art. L. 521-1 CJA), le juge des référés du

¹²⁴ Notons que l'article L.1115-1 du CGCT issu de la loi n° 2007-147 du 2 février 2007, octroie aux collectivités une compétence d'*attribution* en matière de coopération transfrontalière ou d'aide au développement qui n'est pas systématiquement fondée sur la notion « d'intérêt local » (voir, CAA de Bordeaux, 30 octobre 2007, *Département des Deux-Sèvres c/ M. Charbonneau*, note Yves Gounin, *AJDA* 2008, p. 198).

¹²⁵ V. CAA Lyon, 13 mai 1998, *Commune de Charvieu-Chavagneux* (*AJDA* 1998, p. 940) ; CE, 7 avril 1905, *Commune d'Aigre* (*Rec.* 345) et TA Grenoble, 16 août 2001, *Préfet de la Haute-Savoie*.

¹²⁶ V. décision du Conseil constitutionnel n° 2005-516, DC du 7 juillet 2005, *Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique*. Les requérants invoquaient les dispositions du second alinéa de l'article 72 de la constitution pour contester la compétence confiée au préfet du département pour définir des zones de développement éolien. Le juge constitutionnel considère que « le choix du législateur d'attribuer une compétence à l'Etat plutôt qu'à une collectivité territoriale ne pourrait être remis en cause [...] que s'il était manifeste qu'eu égard à ses caractéristiques et aux intérêts concernés, cette compétence pouvait être mieux exercée par une collectivité territoriale ». Tenant compte des finalités fixées par le législateur, il tranche en faveur de l'Etat : en confiant au préfet le soin de définir les zones de développement éolien le législateur « n'a ni instauré une tutelle de l'Etat sur les communes ou les régions, ni porté atteinte à leur libre administration ou leur autonomie financière » (v. *Cahier du CC*, n° 19).

¹²⁷ Requête n° 306338 (publié au *Lebon*).

Tribunal administratif de Versailles ordonne, le 9 mars 2007, la suspension de la délibération. En appel, la Cour administrative d'appel de Versailles fait droit à la requête du département de l'Essonne et annule l'ordonnance du tribunal administratif. Mais, finalement, le Conseil d'Etat tranche la question au profit de l'Etat.

Le coup de frein du préfet face à cette revendication du département de l'Essonne n'était pourtant pas évident à comprendre. En effet, l'article L. 2125-1 CG3P précise : « Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique... donne lieu au paiement d'une redevance ». *A priori*, le département était donc dans son droit de demander une redevance d'occupation de son domaine public par l'Etat. Comment pourrait-il en aller autrement, d'autant que le département est en charge d'entretenir celui-ci ? Oui, mais le préfet aura une autre lecture du CG3P. Décidée à protéger les droits de « César », il défère la délibération du Conseil général de l'Essonne au juge des référés. Le Conseil d'Etat procède à une lecture syllogistique du code de la voirie routière et donne raison à l'Etat en considérant que les radars automatisés fixes n'étaient pas des éléments « occupant ou utilisant le domaine public » appartenant au département mais des « équipements intégrés aux infrastructures et équipements routiers ». L'Etat n'aura pas à subir l'établissement d'une redevance d'occupation domaniale départementale¹²⁸.

Par ailleurs, le préfet ne doit pas se laisser intimider par l'audace des collectivités territoriales revendiquant (à tort ou à raison) l'exercice de missions incombant à l'Etat. A cet égard, le juge peut se présenter comme le « porte-flambeau » de l'intérêt général éclairant le préfet sur une ligne de conduite à tenir. Dans une décision n° 2007-I, LOM du 3 mai 2007, *relative aux compétences fiscales en Polynésie française*, le Conseil constitutionnel considère que la loi attribuant des compétences aux collectivités territoriales « ne saurait être interprétée comme interdisant à l'Etat » d'exécuter « des missions d'intérêt général qui lui incombent dans le cadre de ses

¹²⁸ Le législateur (loi de finances pour 2008) a suivi le raisonnement du préfet et du Conseil d'Etat tout en rétablissant une justice financière. D'une part, il modifie le CG3P pour spécifier que l'occupation du domaine d'une personne publique par l'Etat aux fins d'améliorer la sécurité routière ne donne pas lieu à redevance. D'autre part, il prévoit que les départements (ainsi que les ROM et la CT de Corse) percevront 30 millions d'euros du produit des amendes générées par les radars automatiques, cette somme étant répartie au *pro rata* de la longueur de voirie appartenant à chaque collectivité (cf. *AJDA* 44.20072407).

Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

compétences »¹²⁹. Le préfet doit cependant tenir compte des « caractéristiques » et des « intérêts concernés » par l'activité disputée. Le Conseil constitutionnel considère en effet, que, « s'il était manifeste qu'eu égard à ses caractéristiques et aux intérêts concernés, cette compétence pouvait être mieux exercée par une collectivité territoriale », elle ressortira des compétences de cette dernière en vertu du deuxième alinéa de l'article 72 de la constitution¹³⁰. Au préfet de voir.

Au-delà de ces conflits d'influence, le préfet est chargé par la constitution de veiller au respect des lois et du droit en général.

B - Veiller au respect du droit en général et de la légalité en particulier

La libre administration des collectivités territoriales ne peut s'entendre que sous l'angle du principe constitutionnel de l'indivisibilité de la République et de l'intégrité du territoire. Aussi, quels que soient le degré et la nature des libertés accordées aux collectivités, celles-ci ne disposent pas de la compétence de leurs compétences. Englobées par l'Etat, elles ne peuvent agir que dans le cadre fixé par la loi et, le cas échéant, par la constitution. Le préfet –chargé par l'article 72 de la constitution (al. *in fine*) des intérêts nationaux et du respect des lois– est appelé à exercer un contrôle de légalité sur leurs actes. Il est bien entendu qu'il s'agit, ici, d'un contrôle qui s'exerce en aval de la prise de la décision et qui se distingue du contrôle hiérarchique exercé par l'Etat –*via* son représentant– sur les *agents* déconcentrés. Le renforcement progressif de la libre administration locale, notamment par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, a induit un resserrement du contrôle de légalité (1). Cependant, l'exigence constitutionnelle de respecter le principe de légalité rend ce resserrement quelque peu illusoire (2).

¹²⁹ Le président de la Polynésie française avait saisi le Conseil constitutionnel, en application de la LO n° 2004-192 du 27 février 2004, d'une demande tendant à voir déclarer de la compétence de cette COM les pouvoirs attribués à l'Etat, en matière de taxes aéroportuaires, par la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'OM. Or, en matière de police et de sécurité concernant l'aviation civile, l'Etat est compétent pour fixer les règles applicables sur l'ensemble des aérodromes de Polynésie française et pour contrôler leur application (art. L. 213-2 et L. 213-3 du code de l'aviation civile). Les compétences de l'Etat impliquent qu'il puisse, notamment en utilisant l'article 74-1 de la constitution, édicter les règles permettant de disposer des ressources nécessaires à l'exercice de ces missions (cf. *Cahier du CC* n° 23).

¹³⁰ DC du 7 juillet 2005, *Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique* (déjà citée).

1 - *Le relatif resserrement du contrôle au nom de la libre administration*

L'acte I de la décentralisation a supprimé la *tutelle administrative* sur les autorités et collectivités locales. Le contrôle ne peut plus se faire par le moyen d'*actes administratifs* (fondé aussi bien sur l'illégalité de l'acte que sur son inopportunité)¹³¹. Le but recherché était naturellement de permettre l'expression des nouvelles libertés locales et, par suite, rendre les décisions décentralisées exécutoires *par elles-mêmes*¹³². Or, l'exigence constitutionnelle de respecter à la fois les attributions du législateur et le principe de l'indivisibilité de la République tel que proclamé dans la constitution adoptée par le peuple français¹³³, a justifié le renforcement du contrôle de légalité exercé par le préfet –*dépositaire de l'autorité de l'Etat* sur le territoire– sur les actes des collectivités de son ressort territorial et de leurs établissements publics. En somme, le renforcement du contrôle de légalité se présentait comme le corollaire du renforcement de la décentralisation.

L'acte II de la décentralisation procède d'une manière –à premier abord– inversée. La volonté du législateur –sur invitation du constituant– de

¹³¹ Les arrêtés du maire (agissant au nom de la commune) devaient être immédiatement adressés au préfet ou au sous-préfet en tant qu'autorité de tutelle. Cette dernière pouvait les annuler ou en suspendre l'exécution. Les arrêtés de police pouvaient également être annulés « sans cause déterminée », c'est-à-dire aussi bien pour illégalité que pour simple inopportunité (CE, 16 décembre 1910, *Commune de Saint-Marc*, D. 1912-3-141, concl. PICHAT). Cependant, les autorités décentralisées avaient toujours la possibilité de faire un recours pour excès de pouvoir contre la décision prise à leur égard par l'autorité de tutelle (cf. A. de LAUBADERE, *Traité élémentaire de droit administratif*, LGDJ, 3^{ème} édition, 1963).

¹³² Articles L. 2131-1 CGCT (pour les communes), L. 3131-1 (pour les départements) et L. 4141-1 du même code (pour les régions).

¹³³ Dans sa décision du 25 février 1982 (*op. cit.*) le Conseil constitutionnel se présente comme le protecteur de l'indivisibilité de la République. Il y précise, à juste titre : « si la loi peut fixer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, c'est sous la réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'Etat (...) ; que ces prérogatives ne peuvent être ni restreintes, ni privées d'effet, même temporairement ». Voir dans le même sens, avec cependant plus de subtilité, la décision du 22 février 2007 (déjà citée), par laquelle le Conseil constitutionnel met en évidence la possibilité laissée au législateur d'imposer des sujétions, voire d'affecter la libre administration des collectivités territoriales à deux conditions. *Primo*, l'atteinte doit être justifiée par la réalisation d'un objectif d'intérêt général et ne doit pas excéder ce qui est nécessaire à la réalisation de cet objectif. *Secondo*, il appartient, dans ce cas, au législateur « de définir de façon suffisamment précise les obligations mises à la charge de ces collectivités quant à leur objet et à leur portée ».

Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

faire des autorités territoriales de véritables partenaires¹³⁴ de l'Etat pour l'administration du territoire a eu pour corollaire le resserrement du contrôle de légalité. En réalité, à droit constant, l'acte II de la décentralisation veut renforcer la *qualité* du contrôle pour le rendre « plus efficace dans sa fonction de conseil préalable aux décisions locales »¹³⁵ (*infra*).

Concernant la constance, il s'agit d'une part, de continuer à tirer les conséquences de certaines situations illégales ou contraires à l'intérêt général (contrôle sur les personnes) et, d'autre part, d'affirmer l'autorité de l'Etat face aux autorités locales (contrôle des actes). S'agissant du contrôle sur les personnes, rien n'a changé quant à la possibilité, reconnu au préfet, de prononcer la démission d'office du maire¹³⁶, des conseillers municipaux et régionaux lorsqu'ils se trouvent, pour une cause survenue après leur élection, dans un cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité¹³⁷. Le préfet peut également, en cas d'urgence, pour un motif d'intérêt général¹³⁸ et par une décision motivée, suspendre le Conseil municipal pour un délai maximal d'un mois¹³⁹. Quant au contrôle des actes, l'acte II, comme l'acte I de la

¹³⁴ Article 72/3 de la constitution et l'article 49 de la loi du 13 juillet 2005, codifié à l'article L. 1111-2 CGCT et précisant que les collectivités territoriales « concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire ».

¹³⁵ Exposé des motifs du projet de loi relatif aux responsabilités locales.

¹³⁶ TA Limoges, 13 janvier 1989, *Rattier et Rosier, RFDA*, 1990, p. 32, concl. B. FOUCHER. Rappelons que le maire (mais aussi l'adjoint au maire) peut être suspendu –pour une durée maximale d'un mois– par le ministre de l'Intérieur (TA Bordeaux, 9 juillet 2004, *M. Noël Mamère*). Il peut être révoqué de ses fonctions par décret en conseil des ministres. Le maire peut également être démis de ses fonctions par le juge (tribunal administratif) dans le cas où il refuse, sans motif valable, de remplir une des fonctions qui lui est dévolue par la loi.

¹³⁷ La démission d'office des conseillers généraux est prononcée par le Conseil général lui-même (cf. R.CHAPUS, *op. cit.*, n° 333).

¹³⁸ En l'occurrence, l'impossibilité pour l'assemblée délibérante d'exercer ses attributions en raison de dissensions graves et persistantes en son sein (CE 31 janvier 1902, *Grazzietti*, S.1903.3.113, note M. HAURIOU). Dans l'attente de nouvelles élections, le préfet désigne une « délégation spéciale » chargée d'accomplir les actes « de pure administration conservatoire » (cf. R. CHAPUS, *op. cit.*, p. 334).

¹³⁹ Un Conseil municipal ne peut normalement être dissous que par décret rendu en conseil des ministres. Seule l'urgence justifie que le préfet prononce lui-même cette dissolution (article L. 2121-6 du CGCT). Un décret en conseil des ministres est également nécessaire pour suspendre le Conseil général ou régional lorsque le fonctionnement de l'un et/ou de l'autre se révèle impossible. Dans ce cas, le

décentralisation, rappellent l'obligation, pour certaines décisions prises par les collectivités territoriales, d'être transmises au représentant de l'Etat¹⁴⁰. Pour ces actes, leur entrée en vigueur est tributaire de leur transmission préalable au préfet¹⁴¹ et d'une *effective transmission*, seule à même de permettre un efficace contrôle de la légalité (CE, 6 juillet 2007, *Commune de Saint-Paul-Trois-Châteaux*)¹⁴². La transmission permet en effet au préfet de déférer, le cas échéant, l'acte litigieux au Tribunal administratif pour annulation. Celle-ci ne peut être prononcée que dans la mesure où la collectivité auteur de l'acte aura « fait ce qu'elle n'a pas le droit de faire »¹⁴³, ou omis de faire ce qu'elle doit. En matière financière, le préfet peut même user de son pouvoir de substitution¹⁴⁴.

Le changement, quant à lui, se situe au niveau de la stratégie locale de contrôle¹⁴⁵. Cette stratégie, qui devrait prendre la forme « d'un programme annuel de contrôle », consiste à recentrer le contrôle, réduire le nombre d'actes transmissibles et renforcer les moyens de contrôle.

Tout d'abord, le législateur recentre le contrôle du préfet sur des « secteurs stratégiques ». Ainsi, trois priorités sont mises en avant (l'intercommunalité, la commande publique et l'urbanisme et l'environnement). Concernant l'intercommunalité, le préfet est chargé du contrôle de la conformité des conditions de fonctionnement de ses

Parlement doit en être informé dans le plus bref délai (art. L. 3121-5 et L. 4132-3 CGCT).

¹⁴⁰ Article L. 2131-1 CGCT, pour les communes, article L. 3131-1 CGCT, pour les départements et article L. 4141-1 CGCT, pour les régions.

¹⁴¹ Ainsi, la date d'entrée en vigueur d'un acte soumis à transmission ne peut être fixée à une date antérieure à celle de sa transmission au représentant de l'Etat (CAA de Paris, 4^{ème} ch., 3 mars 1998, *Département du Val-de-Marne*) ; le refus par une collectivité de transmettre au préfet un acte soumis à transmission est susceptible de recours pour excès de pouvoir (CE 28 juillet 1989, *Ville de Metz*).

¹⁴² CE, 6 juillet 2007, *Commune de Saint-Paul-Trois-Châteaux* (sera mentionné au *Lebon*, *AJDA* 2008, p. 348), conclusions M. DEVYS. Lire la note de Iris NGUYEN-DUY, *AJDA* 2008, p. 348 et s.

¹⁴³ Selon l'expression de R. CHAPUS, *op. cit.*, n° 468.

¹⁴⁴ Voir par ex., CAA de Nantes, 6 mars 2007, *Ville de Blois* (concl. M. ARTUS, note P. MOUZET, *AJDA* 2008, p. 300). Dans le cas de l'espèce, le préfet a fait application des articles L. 1612-15 et 1612-16 CGCT et procédé au mandatement d'office d'une dépense obligatoire correspondant, selon le juge, « à des dettes échues, certaines, liquides, non sérieusement contestées dans leur principe et dans leur montant ».

¹⁴⁵ Voir la circulaire, adressée le 17 janvier 2006 par le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire aux préfets et relative à la modernisation du contrôle de la légalité.

Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

structures¹⁴⁶ aux textes législatifs et réglementaires en vigueur. Il est également invité à s'engager personnellement et en amont, afin que soit mise en œuvre une politique de l'intercommunalité cohérente et efficace¹⁴⁷. Pour la commande publique, le contrôle du préfet doit être « recentré sur les dossiers comportant de forts enjeux »¹⁴⁸. En réalité, il s'agit pour le gouvernement de limiter préventivement les risques de mise en cause contentieuse ultérieure des marchés passés par les collectivités territoriales. Pour cela, il appartient au préfet de « guider l'action des élus » dans le respect, tout à la fois des règles de la concurrence et du bon usage des deniers publics. En matière d'urbanisme et d'environnement, l'exercice du contrôle de légalité par le préfet doit prioritairement porter sur certains dossiers à risques naturels ou technologiques¹⁴⁹, tels les aménagements et travaux situés dans des zones couvertes par un plan de prévention des risques naturels prévisibles (inondations, mouvements de terrains, avalanches ou incendies de forêts)¹⁵⁰.

Ensuite, le nombre des actes transmissibles est réduit. Les actes de gestion courante ou d'administration interne n'ont plus en effet à être transmis au préfet¹⁵¹. Sont, à titre d'exemple, désormais exclus de la transmission au préfet, les décisions de police (réglementaires et individuelles) relatives à la circulation et au stationnement¹⁵², mais aussi les

¹⁴⁶ En l'occurrence, l'exercice effectif des compétences par la définition de l'intérêt intercommunal, le transfert effectif des moyens et personnels affectés à l'exercice d'une compétence transférée d'une collectivité à une EPCI conformément à l'article L. 1321-1 CGCT (cf. circulaire du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, du 17 janvier 2006, relative à la modernisation du contrôle de légalité).

¹⁴⁷ Circulaire du 17 janvier 2006 (déjà citée).

¹⁴⁸ *Id.*

¹⁴⁹ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels, codifiée aux articles L. 515-15 et s. du code de l'environnement.

¹⁵⁰ Au sens de l'article L. 562-1 et s. du code de l'environnement (voir aussi, la circulaire du 17 janvier 2006, annexe 3).

¹⁵¹ Le 20^{ème} rapport du gouvernement au Parlement, publié le 14 janvier 2008 par la direction générale des collectivités territoriale (DGCL), relatif au contrôle *a posteriori* des actes des collectivités locales et des établissements publics et portant sur les années 2004, 2005 et 2006, précise que certaines collectivités (souvent de petites communes) continuent de transmettre des actes non obligatoirement transmissibles.

¹⁵² Articles 140-1, 1° et 140-II, 1° de la loi du 13 août 2004, LRL (codifié aux article L. 2131-2, 2° et L. 3131-2 CGCT).

contrats de partenariat public/privé¹⁵³. La loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 (art. 11-1)¹⁵⁴ avait déjà retiré des actes soumis à transmission, « les marchés passés sans formalité préalable en raison de leur montant »¹⁵⁵ et les « emprunts ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux. De prime abord, nous pouvons avoir le sentiment d'un désengagement de l'Etat au profit d'une plus grande et conséquente liberté locale. A l'examen, il s'agirait davantage d'une volonté d'éviter l'encombrement inutile du préfet au profit d'une meilleure qualité et, par suite, efficacité du contrôle¹⁵⁶.

Enfin, la loi du 13 août 2004, LRL, met à la disposition du préfet des moyens juridiques de contrôle modernes et efficaces. A titre d'exemple, le raccordement de la préfecture à l'application ACTES (Aide au Contrôle de légalité dématérialisé). Les collectivités qui le souhaitent peuvent ainsi transmettre leurs actes par voie électronique¹⁵⁷. Ou encore, la mise en place de réseaux thématiques¹⁵⁸ dont un consacré au contrôle de légalité et consistant à formaliser des références liées au contrôle mais relevant de *l'amont*, c'est-à-dire du *conseil* et composé d'une communauté de juristes et de services centraux. Concernant les dossiers relevant de plusieurs ministères, le décret du 29 avril 2004 met à la disposition du préfet un « pôle de compétence interministériel en matière de contrôle de légalité ». Celui-ci peut –selon la volonté du préfet– soit constituer un simple lieu d'échange d'informations, de mise en commun de documentations et d'harmonisation

¹⁵³ Article 16 de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 (codifié aux articles L. 2131-2, 4° et L. 3131-2, 4° CGCT).

¹⁵⁴ Cet article est codifié à l'article L. 2131-2 CGCT.

¹⁵⁵ Il s'agit des marchés inférieurs à 230 000 euros HT qui représentent, selon la circulaire du 17 janvier 2006 (déjà citée), une part significative de la commande publique des collectivités territoriales.

¹⁵⁶ Pour sa part, le professeur Jean-François Brisson estime que la loi du 13 août 2004 ne fait qu'entériner l'échec d'une certaine conception du contrôle de légalité (lire son article « Le contrôle de légalité dans la loi du 13 août 2004, A la recherche des illusions perdues », *AJDA* 2005, p. 126).

¹⁵⁷ Décret n° 2005-324 du 7 avril 2005, codifié aux articles L. 2131-1 et s. du CGCT (pour les communes), L. 3132-1 et s. du même code (pour les départements) et L. 4142-1 et s. du même code (pour les régions). V. aussi l'arrêté du 26 octobre 2005 portant approbation d'un cahier des charges des dispositifs de télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité et fixant une procédure d'homologation de ce dispositif.

¹⁵⁸ Il s'agit de quatre réseaux mis en place par la DGCT : Finances locales, Europe, Economie et Institutions locales, Contrôle de légalité et Intercommunalité (cf. circulaire du 17 janvier 2006).

Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

des pratiques de contrôle, soit être une véritable structure opérationnelle rassemblant, au sein de la préfecture, les praticiens issus des différents services de l'Etat. Dans ce dernier cas, le préfet peut décider –tout en veillant à conserver aux sous-préfets d'arrondissement toute leur légitimité dans le domaine du contrôle à l'égard des élus– de décroiser les compétences en confiant à un seul service (DDE, DDASS) le traitement d'une procédure répartie entre plusieurs services (urbanisme, hôpitaux ou établissements scolaires, par exemple)¹⁵⁹.

Toujours dans le cadre du renforcement des moyens de contrôle, faudrait-il s'intéresser à la volonté du législateur de rendre le *contrôle* « plus efficace dans sa fonction de *conseil* préalable aux décisions locales »¹⁶⁰. En réalité, il s'agit de limiter préventivement les risques de mise en cause contentieuse ultérieure des actes des collectivités. Sur la forme, le *conseil* consiste pour le préfet à *informer, éclairer* les élus sur l'évolution des normes nationales et communautaires, *guider l'action des élus* dans le respect, tout à la fois des règles nationales et communautaires, surtout concernant celles relatives à la concurrence et au bon usage des deniers publics et « *empêcher l'exécution* » (sic) d'un acte litigieux¹⁶¹. Sur le fond, ce même *conseil* peut se traduire en contrainte d'agir (ou ne pas agir) dans un sens déterminé... par l'Etat, sous peine de déférer l'acte contesté au Tribunal administratif pour annulation et, le cas échéant, demander sa suspension par la procédure du référé¹⁶².

Par ailleurs, la loi du 13 août 2004, LRL, tout comme les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat, n'empêche pas l'extension du contrôle de légalité à tous les actes des collectivités territoriales.

2 - *Son extension illimitée au nom de l'Etat de droit*

L'article 72 de la constitution –avant et après sa révision en 2003– pose le préfet, représentant de l'Etat, représentant chacun des membres du

¹⁵⁹ Ces services agissent naturellement sous l'autorité du préfet et selon la stratégie arrêtée par ce dernier. Ils sont néanmoins appelés à travailler en étroite collaboration avec la DGCL (Direction générale des collectivités locales), la DMAT (direction de la modernisation et de l'action territoriales), compétentes pour évaluer la performance du contrôle de légalité.

¹⁶⁰ Expression utilisée dans l'exposé des motifs du projet de loi relatif aux responsabilités locales.

¹⁶¹ Circulaire du 17 janvier 2006 (déjà citée).

¹⁶² Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000, codifiée aux articles L. 521-1 du code de justice administrative (CJA) pour le référé-suspension et L. 551-1 et L. 551-2 CJA pour le référé pré-contractuel.

gouvernement sur le territoire, en défenseur du principe de légalité. Dans sa décision du 25 février 1982¹⁶³, le Conseil constitutionnel met en lumière les deux exigences qu'implique ce principe : le « respect des attributions du législateur » et, dans le même temps, « celui des règles supérieures de droit par lesquelles la constitution adoptée par le peuple français a proclamé l'indivisibilité de la République, affirmé l'intégrité du territoire et fixé l'organisation des pouvoirs publics ». Dès lors, le rôle du préfet dans le strict cadre du contrôle de légalité ne pouvait être restreint.

Aussi, que la décision prise par une autorité décentralisée soit soumise ou non à l'obligation de transmission, le préfet est recevable à la déférer au Tribunal administratif¹⁶⁴. Dans la logique même du Conseil constitutionnel, le Conseil d'Etat a eu à se prononcer sur la question. Dans sa décision *Département de la Sarthe* (CE 4 novembre 1994, *Département de la Sarthe*) il a en effet considéré que « le législateur n'a pas entendu limiter la faculté qu'a le préfet, investi dans le département, en vertu (...) de l'article 72, de la "charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois", de former un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de tous les actes des collectivités territoriales »¹⁶⁵.

Prenant acte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat, l'acte II de la décentralisation¹⁶⁶ donne la possibilité au préfet de demander communication « à tout moment » d'actes ne figurant pas dans la liste des actes transmissibles. Ce pouvoir d'évocation met le préfet à même d'apprécier la portée et la légalité de certains actes non transmissibles.

Discretionnaire par nature, ce pouvoir entre par ailleurs dans le cadre de la volonté du pouvoir central de recentrer le contrôle de légalité sur les « secteurs stratégiques » et sur les dossiers « comportant de forts enjeux ».

¹⁶³ Décision CC n° 82-137, DC du 25 février 1982, *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*.

¹⁶⁴ *A contrario*, les actes accomplis par le maire au nom de l'Etat, ne peuvent faire l'objet d'un déféré. Ceux-ci sont soumis au *contrôle hiérarchique* du préfet (CE 19 janvier 1951, *Ville de Menton*).

¹⁶⁵ Dans un arrêt du 3 décembre 1996, la CAA de Paris applique d'une manière plus explicite la jurisprudence *Département de la Sarthe* (CAA Paris, 3^{ème} ch., 3 décembre 1996, *Boyer*) considérant, qu'en vertu de sa mission constitutionnelle d'assurer le respect des lois, le préfet peut déférer au Tribunal administratif une décision locale *alors même qu'elle n'est pas soumise à l'obligation de transmission* ; voir aussi CE Sect., 28 février 1997, *Commune du Port*.

¹⁶⁶ Article 140 de la loi du 13 août 2004, LRL, codifié à l'article L. 2131-3, al. 2 du CGCT.

Le *praefectus*, les deux faces dé-voilés du pouvoir

En effet, si l'on considère l'exemple des marchés passés par les collectivités territoriales, ceux parmi ces marchés qui sont inférieurs à 230 000 euros HT sont exclus de l'obligation de transmission au préfet. Or, d'une part, ces marchés représentent une part significative de la commande publique et, d'autre part, certains d'entre eux sont susceptibles de « comporter un enjeu ». Le pouvoir d'évocation permet d'anticiper et, le cas échéant, limiter les conséquences fâcheuses d'une décision illégale.

Cependant, pour que l'utilisation de ce pouvoir soit efficace, le préfet doit en user dans les plus brefs délais, c'est-à-dire dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle la décision est devenue exécutoire. La légalité des actes décentralisés ne peut en effet être contestée devant le juge administratif « dans un délai de deux mois à compter de leur communication, que si sa demande a été présentée dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle les actes sont devenus exécutoires »¹⁶⁷.

Le pouvoir d'évocation utilisé à temps par le préfet, lui permet, le cas échéant, d'user d'un recours *gracieux* (CE 18 avril 1986, *Département d'Ille-et-Vilaine*) par lequel il demande à la collectivité concernée par un acte dont la légalité est contestée de le revoir ou le retirer. Lorsque la demande du préfet est formée dans le délai du recours contentieux, elle a pour effet de l'interrompre jusqu'à la réponse explicite ou implicite de la collectivité. Le préfet dispose alors d'un délai de deux mois pour, le cas échéant, déférer l'acte contesté au tribunal administratif (CE 4 novembre 1996, *Département de la Dordogne*). L'intérêt du recours gracieux –qui peut être utilisé pour les actes transmissibles ou non– est qu'il permet un contrôle de *l'opportunité* et de *légalité* de la décision décentralisée. La seule condition consiste pour le préfet à user de ce pouvoir dans le délai de recours contentieux (CE 13 janvier 1988, *Mutuelle générale des personnels des collectivités locales*)¹⁶⁸.

Au-delà des rapports collectivité/Etat, le préfet se présente, dans certains cas, comme le protecteur des droits des administrés. En effet, lorsqu'une personne (physique ou morale) s'estime lésée par une décision décentralisée soumise ou non à transmission, elle peut, sans préjudice du recours direct dont elle dispose, s'adresser directement au préfet pour lui demander d'engager la procédure gracieuse et, le cas échéant, contentieuse (CE, 27 février 1987, *Commune de Grand-Bourg de Marie Galante de la Guadeloupe*). Dans ce cas, la demande adressée au préfet doit avoir lieu dans

¹⁶⁷ Article 140 de la loi du 13 août 2004, LRL, codifié à l'article L. 2131-3, al. 2 du CGCT.

¹⁶⁸ CE 13 janvier 1988, *Mutuelle générale des personnels des collectivités locales*, *Lebon*, p. 6.

Hiam Mouannes

un délai de deux mois à compter de la date à laquelle la décision est devenue exécutoire. La demande ainsi présentée au préfet a pour effet d'interrompre le délai de recours contentieux jusqu'à l'intervention de la décision (explicite ou implicite) par laquelle le préfet se prononce.

Cependant, le juge administratif souligne le caractère *facultatif* de l'action du préfet. Autrement dit, le refus du préfet d'user du recours *gracieux*, de mettre en œuvre la procédure du *déféré*, voire de celle du *référé*, ne constitue pas une décision susceptible de recours pour excès de pouvoir (CE Sect. 25 janvier 1991, *Brasseur*).

En fait, le préfet n'est pas le contestataire des décisions locales. Il n'est pas non plus le gendarme du gouvernement. Il est tout simplement le *liant* de la Nation.

ANATOMIE DE DYNASTIES ADMINISTRATIVES ALLIEES AU CŒUR DE LA REPUBLIQUE RADICALE

par Pierre Allorant,
maître de conférences à l'Université d'Orléans

Alors que l'on insiste généralement sur le passage d'une administration préfectorale mondaine et nobiliaire, fondée sur les recommandations familiales, à un corps préfectoral professionnalisé, émancipé des interventions partisans, l'étude monographique étendue à un ensemble interdépartemental met en lumière des réalités différentes sous la III^e République, révélant la véritable anatomie du rôle administratif et politique de familles liées à la cause républicaine.

Ainsi, dès le Second Empire, l'opposition aux mesures liberticides suscite la réaction doctrinale et active des milieux du barreau et de l'imprimerie. Parmi eux, Paul Jozon se distingue comme le benjamin des accusés du procès des treize et coauteur du *Manuel des libertés individuelles*, avant de fonder la Société de législation comparée et de proposer un statut protecteur de la fonction publique. Dans le sillage de Grévy et de Waldeck-Rousseau, l'imprimeur Bluzet devient maire puis préfet républicain. Son fils Albert soutient la thèse de l'utilité du sous-préfet d'arrondissement en démocratie, au nom de son rôle d'avocat conseil des maires ruraux et du développement de son rôle social de promotion de l'hygiène publique.

Enfin, Jules Jeanneney et Georges Maringer, tous deux gendres du vice-président du Conseil général des ponts et chaussées Marcel Jozon, mettent leur énergie au service de Clemenceau, d'abord pour compenser le refus du bénéfice de syndicats par la création de l'association de prévoyance du corps préfectoral, puis pour mettre en œuvre le jacobinisme dans les départements d'Alsace-Moselle recouverts.

I - La République des libertés : un État modernisé et décentralisé

Selon un itinéraire social et familial classique au XIX^e siècle, une dynastie républicaine se forme dans l'opposition au Second Empire, au croisement du barreau, de la tribune du Parlement et de la défense des droits individuels.

A - Défendre les libertés par le droit comparé : l'engagement d'un juriste républicain

Paul Jozon fait ses premières armes politiques sous l'Empire libéral, avant de défendre les libertés en tant que député gambettiste. Issu d'une famille de juristes, il apparaît tout à fait représentatif de cette génération républicaine formée au barreau de Paris dans l'opposition aux menées liberticides de l'Empire autoritaire. Fils d'un notaire agnostique hostile à Napoléon III, cet avocat, ancien élève de Louis-le-Grand, fait valoir ses talents d'orateur à la « conférence Molé » qui voit les jeunes pousses de l'opposition légitimiste, orléaniste et républicaine faire assaut d'éloquence. Il se distingue vite par l'ardeur de son militantisme, par la qualité de ses publications juridiques et par sa volonté de mettre l'étude historique et comparée des législations au service d'un relèvement démocratique de la nation.

Sa famille est caractéristique de l'avènement des « couches nouvelles » appelé de ses vœux par Gambetta : issus de la paysannerie aisée de la Brie¹, les Jozon sont ruinés par les invasions alliées de 1814 et 1815, mais leur ascension sociale n'en est que retardée d'une génération². La prospérité agricole amplifiée par une pénétration dans la boulangerie parisienne, débouche sur le notariat, instrument de l'influence sur les populations rurales et d'engagement politique : les mandats électifs républicains d'abord locaux puis nationaux se cumulent sur deux générations : le père, Dominique Jozon, devient naturellement maire de la Ferté-sous-Jouarre après Sedan et président du Conseil général de la Seine-et-Marne en 1876 pour mener le combat contre l'Ordre moral³. La valeur du travail et de la réussite par l'excellence scolaire se transmet à la génération suivante, celle de Paul Jozon : son frère cadet, Marcel fait Polytechnique avant d'être

¹ Renseignements manuscrits de Marcel Jozon transcrits par Meriem Rézal. Fonds Jacqueline Allorant-Jozon.

² Albert AMIAUD, *Recherches bibliographiques sur le notariat français*, Paris, Larose, 1881, p. 50-51

³ *Le Républicain de Seine-et-Marne* du 18 août 1880, ouverture de la séance par M. Dominique Jozon.

Anatomie de dynasties administratives alliées

inspecteur général des ponts et chaussées, conseiller d'État et directeur des routes, de la navigation et des mines⁴, et le benjamin Albert est notaire à Meulan où il devient le premier maire républicain élu par le Conseil municipal⁵.

En dépit de sa libéralisation, le Second Empire continue de surveiller étroitement les activités de ses opposants. Ainsi la police intervient-elle le 13 mars 1864 pour dissoudre une réunion tenue à la veille de deux scrutins législatifs partiels à Paris au domicile de Garnier-Pagès et pour perquisitionner chez son gendre, l'avocat Dréo. Trente-quatre personnes composent la liste des suspects inculpés pour avoir fait partie d'une association non autorisée de plus de vingt membres, mais seuls treize sont renvoyés devant le Tribunal correctionnel de la Seine. Paul Jozon est à 28 ans le benjamin des prévenus parmi lesquels on trouve outre les députés Garnier-Pagès et Carnot, Ferry, Floquet, Hérold, dont les défenseurs sont la fine fleur du barreau républicain et monarchiste : Marie, Grévy, Picard, Dufaure, Berryer ou Arago, mais seul Jules Favre, avocat de Garnier-Pagès, plaide. Au cours de son interrogatoire, Jozon se défend d'avoir été membre de ce comité électoral républicain, mais reconnaît avoir été chargé par Garnier-Pagès de transmettre des circulaires du comité consultatif électoral dans les arrondissements de Coulommiers et de Provins où, grâce à l'implantation de sa famille, il a été à même d'indiquer les électeurs auxquels les adresser de façon à les éclairer « sur leurs droits en matière d'élections »⁶. Dans son réquisitoire, l'avocat impérial fustige la « juvénile ardeur » de Jozon. Or, dans le silence de la loi, le ministère public estime que les déclarations et circulaires du gouvernement ne peuvent être invoquées en leur faveur par les prévenus, qui en sont réduits à se référer aux précédents des clubs quarante-huitards et de la société *Aide-toi, le Ciel*

⁴ Sur sa carrière, voir Marcel JOZON, [Vice-président du 1^{er} avril 1904 au 30 septembre 1909], *Les vice-présidents du Conseil général des ponts et chaussées 1880-1930*, classeur réalisé en avril 1914. Tarbé de Saint-Hardouin, *Notices biographiques sur les ingénieurs des ponts et chaussées*, Baudry et compagnie, Paris, 1984. Arch. Nat. Sous-série F 14, Registres du Conseil général des ponts et chaussées de 1773 à 1940.

⁵ Georges POIRIER, « Les maires de Meulan. Albert Jozon, le rénovateur », *La lettre aux Meulanais*, n° 125, novembre 2006, p. 4.

⁶ *Le procès des Treize en première instance. Interrogatoires des prévenus. Réquisitoire du ministère public. Plaidoirie de Maître Jules Favre*, Paris, E. Dentu, 1864, 189 p., p. 50. L'une des lettres engage les électeurs de Seine-et-Marne à voter pour le candidat de Lasteyrie et à s'adresser au comité pour « toutes les difficultés qui pourront s'élever avec l'administration, promettant une réponse immédiate ».

t'aidera de 1827⁷. Au surplus, il dénie au comité Garnier-Pagès le caractère de comité électoral limité à l'objet et à la période d'une élection, y voyant une véritable association de propagande politique permanente et illicite, qui cherche à couvrir le territoire du pays d'un réseau de filiales en vue de former un véritable « gouvernement occulte »⁸.

Tirant les leçons de cette répression, Jozon et Hérold rédigent un guide électoral destiné aux militants et candidats républicains afin de les mettre en mesure de résister à une arrestation arbitraire, ou de la faire annuler. S'ils se placent dans le sillage de la proclamation constituante de la liberté individuelle, dressant le relevé des grands textes constitutionnels et législatifs qui lui ont apporté confirmation, les auteurs constatent qu'il ne suffit pas de proclamer un principe pour qu'il soit efficacement garanti. Cette précarité de l'exercice de la liberté individuelle a encore été aggravée par des lois spéciales intervenues dans des époques troublées et pour des motifs politiques comme le décret du 8 décembre 1851 ou la loi de sûreté générale du 27 février 1858. Pour compenser les inconvénients de cette précarité, le manuel précise les cas où le citoyen peut résister à des arrestations illégales et les moyens à employer pour en obtenir réparation, sur le modèle des « protections précieuses comme l'*habeas corpus* de la libre Angleterre »⁹. D'ambition limitée et pragmatique, le manuel détermine qui peut faire l'objet d'une arrestation, quelles formalités la rendent régulière, qui peut l'ordonner et l'opérer, avec quelles durée et modalités de détention et quelles voies de recours et de réparation en cas d'illégalité¹⁰. Toutefois, ces juristes se montrent soucieux de préserver les prérogatives de la puissance publique au nom de l'obéissance à la loi : derrière la revendication des « libertés nécessaires », l'esprit de responsabilité de ces opposants préfigure le pragmatisme des fondateurs de la III^e République. S'ils contestent l'application de l'article 75 de la constitution de l'an VIII au profit de tous les agents du gouvernement, ils mettent leur espoir dans l'avènement inéluctable d'une démocratie respectueuse des libertés.

⁷ *Le procès des Treize en première instance. Interrogatoires des prévenus. Réquisitoire du ministère public. Plaidoirie de Me Jules Favre*, Paris, E. Dentu, 1864, 189 p., p. 123.

⁸ *Discours politiques et judiciaires, rapports et messages de Jules Grévy*, tome second, Paris, Quantin, 1888, p. 43.

⁹ Ferdinand HEROLD et Paul JOZON, *Manuel de la liberté individuelle*, Paris, Thorin, 2^e édition, 1868, 96 p., p. 6.

¹⁰ Il poursuit l'étude de ces thèmes : Paul JOZON, « Idée générale de la loi française du 22 juillet 1867 sur la contrainte par corps », *Revue de droit international et de législation comparée*, tome 1, 1869, p. 17-31.

Anatomie de dynasties administratives alliées

Avec son beau-frère Camille Gérardin, professeur de droit romain à la Faculté de droit de Paris¹¹, Paul Jozon, docteur en droit depuis 1859 et avocat aux Conseils en 1865, introduit en France l'œuvre de Savigny en traduisant son traité sur *Le droit des obligations*¹². En dépit de convictions politiques opposées à celles du très conservateur ministre d'État et de la Justice du royaume de Prusse, ses introducteurs louent son érudition et sa science historique dignes d'un Cujas¹³, sa sagacité de jurisconsulte trouvant son accomplissement dans l'exposé de sa théorie des obligations. Mais le dilemme des traducteurs réside dans la difficulté à ne pas altérer la beauté du style littéraire en donnant la priorité à l'exactitude des concepts juridiques. En dehors des tournures passives et abstraites familières à la langue allemande, les auteurs avouent une difficulté majeure : celle de rendre avec clarté une pensée en opposition avec les idées d'extension des libertés individuelles qui leur sont chères. Précisément, leur *credo* libéral est la meilleure justification de cette entreprise, le débat doctrinal ayant tout à gagner à chercher les lumières chez un adversaire aussi éminent. L'excellent accueil de cet ouvrage en France tient beaucoup à ce qu'il traite d'un sujet carrefour pour l'intelligence du droit français, à son intersection avec les droits romain et étranger.

Cette volonté de mettre en perspective la législation française à la fois par le recours à l'histoire et à l'aune du droit comparé conduit Paul Jozon à participer au premier rang à la création de la société de législation comparée. Fondée le 16 février 1869 pour répandre la connaissance des lois étrangères et créer un centre scientifique d'études à Paris, elle est le fruit de l'initiative concertée d'Alexandre Ribot¹⁴ et Paul Jozon, ses deux premiers secrétaires généraux, qui vont trouver Édouard de Laboulaye, professeur d'histoire des législations comparées au Collège de France pour lui

¹¹ Époux de sa sœur Cécile, il prépare avec lui l'agrégation de droit en 1861, concours que réussit Gérardin en 1864. Voir Jean RIVERO, « La formation et le recrutement des professeurs des facultés françaises », *Doctrina. Revista de derecho, jurisprudencia y administracion*, (Uruguay), tome 52, 1962, p. 249-261. Paul DUCRET, « Les agrégés de droit de 1856 à 1914 », ressources en ligne du SHE, présentation et base de données, <http://www.inrp.fr/she/agregdroit/>.

¹² Paul GIDE, « Compte rendu du *Droit des obligations* de Savigny, traduit de l'allemand par C. Gérardin et P. Jozon », *Revue de législation ancienne et moderne, française et étrangère*, 1874, volume 4, p. 125-126. Camille GERARDIN et Paul JOZON, *Traité du droit des obligations*, tome I, Paris, A. Durand, 1863, 438 p.

¹³ « Il prend toujours l'histoire pour guide ». Ernest VON SAVIGNY, *Le droit des obligations*, Paris, E. Thorin, 2^e édition, 1873, Préface des traducteurs, p. VI.

¹⁴ Gustave VAPEREAU, *Dictionnaire universel des contemporains*, Paris, Hachette, 1880, 5^e édition, p. 1534-1535.

demander de présider la nouvelle association¹⁵. Le but fixé par Laboulaye dès la séance inaugurale est de sortir des limites du cadre national afin de rechercher les moyens pratiques d'améliorer les diverses branches d'une législation devenue le fruit des meilleures expériences du monde entier. Si la guerre franco-prussienne interrompt ses travaux, la Société de législation comparée apparaît encore plus nécessaire pour contribuer au redressement intellectuel de la nation. C'est à ce moment que la Société entreprend de publier un annuaire législatif annoté et commenté contenant en français les principales lois étrangères. Mais l'ampleur du travail suppose désormais l'aide du ministère de la Justice, coopération facilitée par la présence de Ribot aux côtés de Dufaure. C'est sous son impulsion qu'est créé en 1872 à la Chancellerie un bureau puis un comité de législation étrangère, ancêtre du service des affaires européennes et internationales. Reconnue d'utilité publique dès 1873¹⁶, la société acquiert la personnalité juridique qu'une simple association ne possède pas alors, et publie en plus de son bulletin et des annuaires, des codes étrangers. Paul Jozon présente les règlements des deux chambres du Congrès américain, particulièrement en matière budgétaire¹⁷. Cette connaissance des réalités américaines nourrit postérieurement les interventions parlementaires de Paul Jozon¹⁸. De même,

¹⁵ Olivier MOTTE, *Savigny et la France*, Berne, Peter Lang, 1983, 247 p. André DAUTERIBES, « Les relations entre les juristes européens au XIX^e siècle : la correspondance entre Laboulaye et Warnkoenig (1839-1866) », *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, 1992, n° 13, p. 159-186. André DAUTERIBES, *Les idées politiques d'Édouard Laboulaye*, Montpellier I, thèse pour le doctorat en droit, 1989, Lille, 1990, 604-154 p. Sur le rôle de Laboulaye et de son groupe parlementaire de Centre gauche dans la construction du régime républicain par l'alliance avec la Gauche républicaine de Ferry et l'Union républicaine de Gambetta, voir Jean GARRIGUES, « Les groupes parlementaires aux origines de la III^e République », *Parlement(s). Histoire et politique*, n° 0, « Faut-il tourner le dos à la politique ? », 2003, http://parlements.org/parlements/num0_6_Garrigues.pdf, (page mise en ligne le 13/09/06, consultée le 23/10/07).

¹⁶ Décret présidentiel de Mac-Mahon du 4 décembre 1873. Notice éditée par A. Cotillon et Cie, libraires du Conseil d'État, Paris, 1878, archives privées de la Société de législation comparée.

¹⁷ Paul JOZON, « Notice sur les règlements des deux chambres aux États-Unis d'Amérique du Nord », séance du 10 mai 1876, *Bulletin de la société de législation comparée*, juin 1876, n° 6, tome VII, p. 388-402.

¹⁸ Ainsi en 1872 lors du débat sur les traitements des agents diplomatiques, alors que le ministre des Affaires étrangères conservateur prend argument de la dégradation de leur train de vie depuis 1789 pour écarter les demandes d'économies de la gauche, le représentant de la Seine-et-Marne dénie toute pertinence à cette comparaison, jugeant plus pertinent de prendre pour modèle les sommes allouées aux diplomates

Anatomie de dynasties administratives alliées

lors de la discussion du caractère d'urgence du projet du garde des sceaux Dufaure sur la réforme du jury, il s'appuie sur les précédents anglais et autrichiens pour repousser toute précipitation nuisible dans un domaine essentiel à la démocratie. Il combat l'idée de mettre entre les mains de l'administration, par l'intermédiaire des juges de paix agissant sur instructions de la magistrature debout, la composition de la liste des jurés populaires, véritable dénaturation de cette institution¹⁹. Les recherches entreprises pour la rédaction d'articles du bulletin nourriront l'argumentaire électoral, puis les interventions parlementaires et les propositions de loi et rapports du député gambettiste. En effet, l'effondrement du Second Empire permet à Paul Jozon, républicain de la veille, d'exercer des responsabilités tant locales que nationales : adjoint au maire du VI^e arrondissement de Paris puis élu de Seine-et-Marne à l'Assemblée nationale, il place au service de la République ses compétences juridiques. Soucieux de liquider le passif financier du bonapartisme, il mise résolument sur la réforme de l'État et sur la décentralisation pour moderniser la société française.

B - Un État impartial et décentralisé : réformer le métier administratif

Face aux abus de l'épuration politique des gouvernements de l'Ordre moral, les Républicains proposent le premier statut protecteur des fonctionnaires. En contrepartie, la recherche de la productivité des métiers administratifs passe par la décentralisation.

Paul Jozon précise les exigences de compétence des fonctionnaires à la faveur de la deuxième délibération du projet de loi relatif aux emplois à réserver aux sous-officiers dans les administrations de l'État²⁰. Son amendement, combattu par la commission et repoussé, visait à empêcher que les sous-officiers ne bénéficient d'un examen de faveur pour accéder à des fonctions de rédacteurs sans des garanties de capacités suffisantes. Mais c'est surtout en tant que rapporteur, au nom de la commission des services publics, du projet de loi relatif aux conseils d'administration et à l'état des employés dans les administrations centrales, que Paul Jozon ébauche un

des « Etats-Unis du Nord », nation « puissante et universellement estimée », en appelant à une représentation honorable et sans luxe, à l'inverse des monarchies aristocratiques, et adaptée au coût de la vie du pays de résidence.

¹⁹ *Journal officiel de la République française, Débats de l'Assemblée nationale*, séance du 2 août 1872, p. 5304.

²⁰ *Journal Officiel de la République française, Assemblée nationale*, séance du 4 juillet 1873, p. 4412-4413.

véritable statut de la fonction publique civile en 1873²¹. Parallèlement à l'étude des précédents historiques, la commission puise ses propositions dans la législation de la Prusse, mais aussi en Angleterre pour le recrutement des employés du service des Indes et dans une proposition du congrès américain. La méthode de concertation permet de saisir l'impossibilité pratique de passer à la toise des services aux exigences spécifiques. Toutefois, la commission estime envisageable une réglementation commune à condition de s'en tenir à la seule catégorie des employés des administrations centrales²². Il s'agit de donner une consécration légale aux principes généraux de l'administration. Ces règles communes comportent la généralisation du conseil d'administration, sans lui accorder le contrôle des actes ministériels. Ce conseil consultatif est accompagné de la division des employés en deux classes pour mieux attirer dans les administrations les « jeunes gens instruits et capables », recrutés exclusivement par concours, titularisés après une année de stage probatoire, en supprimant le surnumérariat et en uniformisant les règles d'avancement et de discipline. Toutefois, à partir du grade de sous-chef de bureau, la commission a reconnu l'intérêt de laisser au ministre la liberté de choisir à concurrence du quart des postes vacants. Enfin, pour éviter que la loi ne reste lettre morte, chaque conseil d'administration devra rendre compte annuellement de son application devant le ministre et celui-ci devant l'Assemblée.

La permanence de la pensée réformatrice de Paul Jozon trouve confirmation en 1880 lors du débat consacré à la suppression des tribunaux les moins actifs. Il conteste l'idée reçue selon laquelle cette rationalisation éloignerait le justiciable de la justice, et selon lui, la justice n'a pas seulement besoin de proximité, l'intérêt supérieur consiste à rendre une bonne justice, ce qui suppose de juger souvent, d'avoir expérience et habitude, une sûreté qui éviterait aux jugements d'être réformés en appel comme ce serait trop souvent le cas pour ceux des petits tribunaux d'instance²³.

Dès mai 1871, Paul Jozon apporte sa contribution au débat sur la décentralisation municipale : il dépose une proposition de loi particulièrement libérale quant aux attributions des Conseils municipaux et

²¹ *Journal Officiel de la République française*, Assemblée nationale, 8 novembre 1873, annexe 1925, p. 6774.

²² *Journal Officiel de la République française*, Assemblée nationale, 9 novembre 1873, annexe 1925, p. 6802.

²³ *Journal Officiel de la République française*, Chambre des députés, séance du 16 novembre 1880, p. 11249.

Anatomie de dynasties administratives alliées

des maires²⁴. Celle-ci est adoptée, mais il ne peut éviter l'entreprise répressive à l'encontre des élus républicains²⁵. Il proteste contre le détournement des conclusions de la commission de décentralisation et s'insurge contre l'examen des règles électorales dans le cadre spécial des lois municipales, alors qu'il entend unifier les procédures applicables à toutes les élections. Le rapporteur évoque le grand intérêt pratique de regrouper la législation à destination « des maires et des employés de mairie qui n'ont point fait, en général, d'études de droit »²⁶.

S'il se montre un partisan déterminé de la décentralisation, Jozon repousse la tentation du modèle cantonal helvétique, portant son combat pour l'émancipation communale avant tout sur le terrain des libertés électorales. En 1874, il est le principal orateur de l'opposition à la réactionnaire « loi des maires ». Déclenchant les rires sur les bancs de la gauche, il rappelle les palinodies des monarchistes depuis 1871 et montre que la peur du verdict populaire a changé de camp, car les républicains ont « tout à gagner de la liberté : c'est notre meilleur auxiliaire, c'est notre meilleur guide ». Il dénonce l'utilisation partisane de la loi qui a remplacé des maires appréciés des populations par des « sous-sous-préfets » aux ordres²⁷. Quant aux conditions de fortune que la droite tente de réintroduire, il s'y oppose en constatant que « le suffrage universel, aujourd'hui, est, au fond, la seule assise solide sur laquelle on puisse édifier la société française », la foi monarchique étant devenue minoritaire.

II - La défense de l'arrondissement et du métier sous-préfectoral

²⁴ Paul JOZON, Léon JOURNAULT et Charles ROLLAND, *Proposition relative aux attributions des conseils municipaux et des maires*, déposée le 13 mai 1871. Voir Léon MORGAND, *La loi municipale : commentaire de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation et les attributions des conseils municipaux*, tome 1 : *Organisation*, Paris-Nancy, Berger-Levrault, 9^e édition, 1917, 863 p., « Historique », p. 2.

²⁵ « Le 12 juin [...], on vota la proposition Jozon relative à la réorganisation des conseils municipaux et aux élections municipales, et puis commença aussitôt la pluie des commissions d'enquêtes, presque toutes dirigées contre le parti républicain, que l'on espérait écraser à coup de réquisitoires ». Henri MARTIN, *Histoire de France depuis 1789 jusqu'à nos jours*, tome 7, Paris, Jouret, 1885, p. 422.

²⁶ Paul JOZON, *Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de loi de MM. André Folliet et Pascal Duprat sur la loi municipale*, Chambre des députés, séance du mardi 16 novembre 1880, annexe n° 3005, p. 439-443.

²⁷ *Journal Officiel de la République française*, Assemblée nationale, 2 juin 1874, p. 3666-3667.

Le dénigrement, cyclique depuis l'an VIII, de la trame administrative issue de la Révolution et du Consulat connaît un regain au début de la Troisième République. Mais la contre-offensive est menée par la place Beauvau qui s'appuie sur l'esprit de corps pour justifier le rôle du sous-préfet, avocat-conseil des maires ruraux et vecteur de progrès social par la propagation de l'hygiène municipale.

A - Riposte idéologique et incorporation des revendications de l'Association préfectorale

S'inscrivant dans le processus de professionnalisation et de stabilisation du corps préfectoral, avec un recrutement majoritaire des préfets par promotion des sous-préfets les mieux notés, à un âge plus avancé, puis la création d'une organisation corporative de prévoyance et d'assistance en 1907, le plaidoyer *pro domo* des sous-préfets est orchestré par le ministère de l'Intérieur. Créée par de Marcère, la *Revue générale d'administration* a reçu mission de « développer le goût des études sérieuses », entreprend une action en réhabilitation de l'institution sous-préfectorale. En service commandé, de jeunes sous-préfets doctorants du doyen Berthélémy, qui ont en commun le fait d'être fils de préfets républicains, apportent la contradiction au doyen Jèze qui regrette la dérive en « informateur politique » du « conseiller légal des communes ». Parmi eux, Albert Bluzet peut être considéré à bon droit comme le porte-parole de la doctrine officielle²⁸. Il tente de montrer que loin d'être un « vice radical dans l'institution des sous-préfets », la dualité de fonctions du sous-préfet le rend compatible avec une République décentralisée. Cible exposée des adversaires de la centralisation, le sous-préfet n'est pas responsable des travers bureaucratiques qu'on lui impute, et s'il ralentit la marche des dossiers, c'est qu'il les instruit !

²⁸ Sur Albert Bluzet, pas de dossier en F/1bI, voir C. LAMOISSIERE et P. LAHARIE, *Le personnel de l'administration préfectorale, 1881-1926*, Paris, Archives nationales, 2001, p. 73 et l'*Annuaire de l'Administration centrale* de 1907. Voir également, outre les témoignages oraux familiaux recueillis par l'auteur auprès de son arrière-petite-fille Jacqueline Allorant-Jozon et de son arrière-petit-fils Jean-Pierre Jozon, le dossier de son père Alexandre Bluzet, préfet du Cantal puis de la Saône-et-Loire. *Arch. Nat.* F/1bI/308 et F/4/3278 (dossier de pension). R. BARGETON, *Dictionnaire biographique des préfets. Septembre 1870-mai 1982*, Paris, Archives nationales, 1994, p. 97. C. LAMOISSIERE et P. LAHARIE, *Le personnel de l'administration préfectorale, 1800-1880*, Paris, Archives nationales, 1998, p. 117. C. LAMOISSIERE et P. LAHARIE, *Le personnel de l'administration préfectorale, 1881-1926*, Paris, Archives nationales, 2001, p. 73.

Anatomie de dynasties administratives alliées

Fils d'un républicain de la veille, imprimeur, journaliste puis maire de Dôle, entré dans l'administration préfectorale sur la recommandation de Grévy et de Waldeck-Rousseau, il entre à son tour dans la carrière en 1896 au poste tremplin d'attaché au cabinet de Barthou. Sous-préfet de Blaye, il est délégué au contrôle de la loi sur l'assistance médicale gratuite, chargé de l'application de la nouvelle législation, puis à celle sur la santé publique en 1904. Inspecteur général adjoint des services sanitaires, il est chef de cabinet de Clemenceau en mars 1906, avant d'être inspecteur des services administratifs dès juin. Dans l'entourage de Clemenceau, il côtoie les deux beaux-frères de sa nièce, la belle-famille de sa sœur Berthe, mariée au maire et conseiller d'arrondissement de Malesherbes Paul Vuillot, il est également lié à un autre proche de Clemenceau, l'avocat et député de la Haute-Saône Jules Jeanneney, et à Georges Maringer, directeur du personnel de l'administration générale puis de l'administration départementale et de la Sûreté générale. Déplorant ironiquement que « les fonctions de M. Gaston Jèze l'obligent à vivre dans les grandes cités », d'où sa méconnaissance de l'utilité du conseil apporté aux maires ruraux²⁹, il escompte de la polarisation de la contestation de la centralisation sur le sous-préfet et l'arrondissement un renforcement en reconstruisant le socle de la déconcentration pratique sur eux, sur le modèle du *Kreis* prussien³⁰, la montée du régionalisme déplaçant la menace vers le préfet de département.

En plus de cette défense et illustration des mérites du sous-préfet en démocratie, les gouvernements de la République radicale vont régler la question de l'expression des revendications au sein du corps préfectoral. Si la création de syndicats est repoussée, la constitution d'une Association de prévoyance et d'assistance est favorisée et même patronnée par Clemenceau, président d'honneur et qui place à la manœuvre deux de ses proches, l'avocat Jules Jeanneney et l'ancien préfet Maringer. La loi de 1901 sur les associations avive le désir des agents de l'État de créer des groupements de défense de leurs intérêts professionnels. Mais l'absence de garanties statutaires et le caractère politique du métier préfectoral conduisent à encadrer l'expression des revendications. A l'instar des instituteurs qui contournent par des amicales ou fraternelles laïques leur interdiction syndicale³¹, les membres du corps préfectoral vont utiliser la voie associative

²⁹ « Réponse d'Albert BLUZET à Gaston JÈZE », *Revue générale d'administration*, novembre 1902, p. 302.

³⁰ A. BLUZET, *Les attributions des sous-préfets*, thèse droit Paris, 1902, Berger-Levrault, 1902, p. 449.

³¹ Y. DELBREL, *L'essentiel du droit social*, Paris, Gualino, Les carrés, 2006, 129 p.

à partir du rejet par Clemenceau de la « bureaucratie syndicale » et même du droit de grève, attentatoire à la continuité des services publics. Son projet de loi étant rejeté par la commission des lois de la Chambre, Clemenceau confie à son ami Jeanneney le soin d'élaborer un contre-projet³². L'originalité de ce rapport est de proposer d'accorder aux fonctionnaires en compensation, des garanties statutaires et le droit de former des associations par branche d'activités, pour s'entraider et faire pression. C'est sous la direction de son beau-frère Maringer que l'administration préfectorale prend réellement corps en se dotant d'une association dont les statuts sont approuvés par le président du Conseil : ouverte à tous les degrés de la hiérarchie, elle organise une assemblée générale annuelle suivie d'un grand banquet républicain présidé par le ministre de l'Intérieur et en présence des directeurs de service, occasion exceptionnelle de prise de contacts informels. Toutefois, l'Association en vient à relayer les doléances collectives de ses membres : « salaire de famine » des sous-préfets, congestion bureaucratique, absence de réglementation du recrutement, népotisme et « coup de piston ministériel », arbitraire des sanctions³³.

B - La prise en considération de l'hygiène publique et municipale

Dans un contexte qui commence à se montrer réceptif aux préoccupations hygiénistes, en particulier en France en raison de la dépression démographique, de la persistance à un haut niveau de la tuberculose et de l'alcoolisme, et du taux élevé de dispenses et de réformes des conscrits, l'ancien sous-préfet Albert Bluzet présente dès le premier numéro de 1905 de la *Revue pratique d'hygiène municipale urbaine et rurale* le résultat de la mise en place des bureaux municipaux d'hygiène. Il s'inscrit explicitement dans le sillage de la mise en œuvre de la loi du 15 février 1902, et plus précisément de la promulgation du règlement d'administration publique rendu le 3 juillet sur les bureaux d'hygiène municipale. Ainsi à la Belle Époque, les tenants de ces préoccupations de santé publique se tournent vers les responsables politiques et administratifs locaux pour leur faire partager leur sentiment d'urgence prioritaire et leurs solutions pratiques³⁴.

³² J. JEANNENEY, *Associations et syndicats de fonctionnaires. Étude législative*, Paris, Hachette, 1908, 304 p.

³³ Voir en particulier la « note Butterlin » rédigée par le sous-préfet de Coutances. *Arch. Nat.*, F/1bI/865.

³⁴ A. BLUZET, « Exposé sommaire de la mise en œuvre de la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique, à la fin de l'année 1904 », Extrait du *Recueil des actes officiels et documents intéressant l'hygiène publique et des*

Anatomie de dynasties administratives alliées

Il s'étonne vivement de l'argument politique avancé à l'Académie de médecine attribuant au régime républicain la réticence des maires à reconnaître l'existence d'un danger susceptible de leur aliéner la sympathie de leurs électeurs. Citant l'intervenant anonyme qui avait été jusqu'à affirmer que « le suffrage universel et l'hygiène ne s'entendent pas », l'ancien sous-préfet s'offusque de cette suspicion à l'encontre des magistrats municipaux et entreprend de clarifier la délimitation des responsabilités : au médecin n'incombe que le signalement au maire ou au sous-préfet de l'existence d'une maladie transmissible ; au maire seul appartient la responsabilité et le choix des mesures à prendre. Bluzet dit toute sa confiance non uniquement dans les effets de l'élection des magistrats, mais surtout dans les développements du solidarisme, dans l'exigence de vérité de citoyens éduqués et soucieux de prévenir toute négligence administrative³⁵. D'autant que la coopération des maires lui semble garantie par les nombreux moyens de persuasion dont disposent auprès d'eux les préfets et les sous-préfets. Un exemple d'application spéciale de cette exigence de prévention lui est vite fourni par le congrès international de la tuberculose réuni à Paris en octobre 1905 dont il est le secrétaire. Albert Bluzet se félicite qu'il soit désormais admis que la question de cette redoutable maladie soit avant tout « une question d'hygiène sociale, et, dans bien des cas, d'hygiène administrative ou municipale »³⁶. Sans négliger l'avenir des découvertes médicales le traitement de cette pathologie, le congrès a privilégié à moyen terme la prévention sociale, principalement en matière d'hygiène scolaire, à l'initiative des municipalités : hygiène des locaux et du mobilier scolaires, amélioration de l'alimentation par la généralisation des cantines scolaires sur le modèle du socialisme municipal, multiplication des colonies de vacances au grand air, éducation aux principes d'hygiène et développement des exercices physiques dans les internats. Le « vaste champ d'action » ouvert aux administrations municipales recouvre aussi une réglementation d'urbanisme et de construction ainsi que des prescriptions d'hygiène publique : orientation et

travaux du Comité consultatif d'hygiène publique de France pour l'année 1904, Paris, Ministère de l'Intérieur, 1905, *Revue pratique d'hygiène municipale urbaine et rurale*, Paris-Nancy, Berger-Levrault, n° 11, novembre 1905, p. 516.

³⁵ A. BLUZET, « La déclaration obligatoire des maladies épidémiques », *Revue pratique d'hygiène municipale urbaine et rurale*, Paris-Nancy, Berger-Levrault, n° 9, septembre 1905, p. 391.

³⁶ A. BLUZET, « Le congrès international de la tuberculose », *Revue pratique d'hygiène municipale urbaine et rurale*, Paris-Nancy, Berger-Levrault, n° 10, octobre 1905, p. 433-440.

largeur des voies nouvelles, hauteur des maisons, largeur minimale des cours intérieures, disposition des pièces favorable à leur ventilation et à leur éclairage naturel, désinfection obligatoire de tout local occupé par un tuberculeux. A l'initiative personnelle d'Albert Bluzet est adopté le vœu d'une publicité officielle permanente des moyens légaux d'obtenir l'assainissement des habitations en provoquant l'intervention de l'administration³⁷. Inspecteur général adjoint des services sanitaires, il côtoie alors Léon Mirman, directeur de l'assistance et de l'hygiène publique.

III - L'inscription des réseaux dans les cadres consulaires

La trame départementale bien que contestée par l'école de géographie régionale et par la nostalgie provincialiste survit en s'appuyant sur la constitution pérenne de solidarités de carrière entre élus républicains et fonctionnaires jacobins.

A - Formation d'un réseau radical d'hommes de l'Est autour de Clemenceau en 1907

En Haute-Saône, les combats de la République laïque puis radicale rencontrent les alliances matrimoniales entre hauts fonctionnaires et élus pour constituer un réseau de patriotes de gauche proches de Clemenceau, hommes de l'Est que l'on retrouve dans son entourage immédiat dès son cabinet de 1907. Marié à Madeleine Jozon, fille de Marcel Jozon, ingénieur puis vice-président du conseil général des ponts et chaussées, le préfet Maringer devient le beau-frère du député radical et futur président du Sénat Jules Jeanneney, marié à la seconde fille Jozon, Lucie³⁸. En outre, le petit

³⁷ A. BLUZET, « Le congrès international de la tuberculose », *Revue pratique d'hygiène municipale urbaine et rurale*, Paris-Nancy, Berger-Levrault, n° 10, octobre 1905, p. 439-440.

³⁸ JEANNENEY Jules. Né le 6 juillet 1864 à Besançon de famille cultivatrice comtoise et lorraine. Son père devient clerc de commissaire-priseur. Influencé par le professeur Édouard Droz, Jules Jeanneney se détache définitivement du catholicisme familial et songe à préparer Normale Sup. au lycée Louis-le-Grand, avant de s'inscrire en droit à Dijon. Licencié en droit en 1885, il s'inscrit au barreau de Paris et obtient son doctorat en 1888. 2^e du concours de la conférence de stage derrière René Viviani et 1889, il précède Théodore Lescouvé, futur premier président de la Cour de Cassation. Lancé très tôt dans la politique locale dès les cantonales de 1892 à 28 ans, le jeune avocat est un radical intransigeant, très hostile au Ralliement et qui ne veut pas être « dupe de conversions aussi tardives qu'intéressées ». Son premier mandat est celui de maire de Rioz en 1896. C'est Waldeck-Rousseau, contre lequel il avait plaidé, qui le ramène à la politique en 1902 en lui proposant une circonscription rurale difficile en Haute-Saône. Conversations de l'auteur avec Jean-

Anatomie de dynasties administratives alliées

frère de son épouse, André Jozon, devient son directeur de cabinet, entrant ainsi dans la préfectorale. Par son mariage, celui-ci agrège au réseau clemenciste la famille Bluzet-Vuillot originaire de Dôle qui compte un préfet, un sous-préfet et un maire conseiller d'arrondissement dans le Loiret.

Précisément, Georges Maringer est reçu très favorablement en tant que préfet du Loiret par des notables gagnés au radicalisme³⁹, tant il est notoire que ce grand commis de l'État est très proche des radicaux et simplement de passage à Orléans avant de retrouver un poste de direction place Beauvau, après avoir déjà assuré la fonction de chef de cabinet de Sarrien et celle du secrétariat de la direction de la Sûreté générale, avant des prolongements exceptionnels en dehors du corps préfectoral, à la direction de la Sûreté puis au Conseil d'État. Son dossier rappelle à plusieurs reprises les états de service républicains de sa famille sous le Second Empire, en particulier les mesures répressives qui frappèrent alors ses grands-pères fonctionnaires⁴⁰. Il doit principalement son entrée dans l'administration aux fonctions de son père, premier maire républicain de Nancy⁴¹, car cet engagement électoral fournit au fils un brevet de dévouement à la jeune République⁴². Ses préfets successifs demandent à la place Beauvau de le nommer secrétaire général auprès d'eux, et leur principal argument consiste à reconnaître les services

Marcel Jeanneney à son domicile parisien les 6 février 2008. Voir aussi C. LÉVY, « La Presse de province et les élections de 1902 : l'exemple de la Haute-Saône », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, tome VIII, juillet-septembre 1961, p. 169-198. En 1908, il est chargé à la Chambre de rapporter le budget de l'Intérieur. J. JEANNENEY, *Journal politique, (septembre 1939-juillet 1942)*, Paris, CNRS, A. Colin, 1972 (édition établie, présentée et annotée par JEANNENEY (J.-N.), thèse de 3^e cycle en histoire contemporaine, 516 p.

³⁹ F. AYLIES, « Le nouveau préfet du Loiret. Réquisitoire manqué », *Le Républicain Orléanais* du 10 août 1905. *Arch. Nat.*, F/1bI/422.

⁴⁰ « La famille paternelle a toujours été républicaine. Le père, ancien courtier, est adjoint au maire de Nancy et membre de la Chambre de commerce de Meurthe-et-Moselle. La famille maternelle a toujours été libérale, le grand-père maternel, ancien proviseur des lycées de Reims et de Lille, a été mis en disponibilité sous l'Empire à cause de ses opinions républicaines [...] Sincèrement dévoué aux institutions républicaines. Anticlérical. ». *Arch. Nat.*, F/1bI/422.

⁴¹ Deux lettres font explicitement mention des fonctions municipales paternelles, celle de Sarrien, le 1^{er} mai 1896, à son successeur à l'Intérieur, Barthou et celle de Papelier, député de Nancy, le 27 août 1894. *Arch. Nat.*, F/1bI/422.

⁴² Sur le rôle d'Hippolyte Maringer à Nancy, voir N. MARIOT, « Des réjouissances sans objet. Sadi Carnot en cortège à Nancy : enquête sur l'exclusion d'un quartier », in J.-W. DEREYMEZ, O. IHL et G. SABATIER, *Un cérémonial politique : les voyages des chefs d'État*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 167-214. Hippolyte Maringer est maire de Nancy du 15 mai 1892 au 15 mai 1904.

rendus par le fonctionnaire d'avenir lors des élections départementales⁴³. Conseiller de préfecture, puis sous-préfet à 28 ans, il est remarqué par Sarrien dont il est chef de cabinet au ministère de l'Intérieur. L'instabilité ministérielle chronique le renvoie vers une sous-préfecture, puis sa promotion accélérée à la préfecture du Loiret en 1905 comble d'aise le président du Conseil général, le ministre Georges Cochery⁴⁴, ce qui n'empêche pas son départ au bout de trois mois vers la direction du personnel puis la direction de l'administration départementale et communale au ministère de l'Intérieur⁴⁵.

Pendant la Grande Guerre, Maringer est chargé d'enquêter sur les atrocités commises par les Allemands dans les territoires français envahis, prolongeant la protestation portée par son père en 1913 dans son ouvrage à la tonalité très clemenciste, *Force au droit*⁴⁶. Il publie en collaboration avec Edmond Paillot, conseiller à la Cour de cassation, en Français, mais aussi, à destination des Alliés, en Italien et en Anglais, le rapport de la commission nommée pour rechercher les actes de terreur commis par l'ennemi lors de la retraite en violation des lois des nations, base légale à l'exigence des réparations⁴⁷. Resté proche de son patron Clemenceau, Maringer prend la direction de la Sûreté générale sous son ministère en 1917.

B - L'échec du jacobinisme en Alsace-Lorraine recouvrée

Envoyé par Clemenceau comme Haut-commissaire à Strasbourg pour départementaliser l'Alsace-Lorraine en novembre 1918, le Lorrain Maringer

⁴³ « Il me semble donc que l'occasion qui se présente pourrait être saisie de récompenser à la fois les services du père et ceux du fils ». Lettre du préfet de l'Ariège au ministre le 7 août 1886. *Arch. Nat.*, F/1b1/422.

⁴⁴ G. BAAL, « Combes et la République des comités », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, avril-juin 1977, p. 260-285.

⁴⁵ « Maringer devint directeur du personnel : il allait occuper dans la maison une place prépondérante, s'y comportant en grand fonctionnaire, s'imposant à tous les ministres ». PIERRE-HENRY, *Histoire des préfets*, Paris, Nouvelles éditions latines, 1950, p.255.

⁴⁶ H. MARINGER, *Force au droit. Le problème d'Alsace-Lorraine*, Paris/Nancy, Berger-Levrault, 1913, XX-339 p.

⁴⁷ H. MARINGER et E. PAILLOT, *Frightfulness in Retreat*, London/New-York/Toronto, Hodder & Stoughton, 1917, 76 p. Voir également G. MARINGER, *L'Allemagne et le droit des gens. Faits criminels commis à l'égard des combattants et du personnel sanitaire attaché aux armées. 3^e et 4^e rapports présentés à M. le président du Conseil par la commission instituée en vue de constater les actes commis par l'ennemi en violation du droit des gens (Décret du 23 septembre 1914)*, Paris, Imprimerie des Journaux officiels, 1915, 63 p.

Anatomie de dynasties administratives alliées

obtient son bâton de maréchal mais se heurte à l'attachement des populations locales à leur législation particulière. Dans les départements libérés et recouverts, sa volonté de francisation rapide est vite jugée trop jacobine.

Après avoir occupé tous les emplois de l'administration préfectorale, ce Lorrain a l'honneur de faire son entrée à Strasbourg le 22 novembre 1918 avec le général Gouraud⁴⁸. Il a sous ses ordres deux autres Lorrains : Léon Mirman en tant que commissaire de la Lorraine à Metz et Henri Poulet à Colmar pour la Haute-Alsace, chef de la mission militaire en Alsace dès octobre 1917 et fils d'un avocat nancéen⁴⁹. Interrogé par la presse dès son installation, Maringer explique l'esprit du décret qui l'a porté à la tête de l'administration des provinces recouvrées. Dans une période de transition, entre l'armistice et la signature du traité de paix, il lui revient de diriger la gestion civile des territoires dans l'intervalle provisoire et sous l'autorité directe du président du Conseil. Coordonnant les services communs, il hérite de l'ensemble des prérogatives administratives auparavant exercées par les présidents de district durant les quarante-sept ans d'occupation allemande. En outre, chacun des trois commissaires dispose d'une mission militaire composée par le ministre de la Guerre au moyen de laquelle sont pourvus les emplois d'administrateurs de cercles (*Kreis*) qui rejoignent leurs postes à mesure de la libération des territoires. A l'image des commissaires, ce sont pour la plupart des Alsaciens ou des Lorrains, puisque l'un des critères de choix est la connaissance non seulement de l'Allemand mais du patois alsacien. La difficulté de la période provisoire de l'armistice consiste à respecter scrupuleusement la convention

⁴⁸ Il exprime en ces termes son honneur d'avoir été désigné pour cette mission : « Comme je l'ai dit à Clemenceau, j'apporterai dans l'exercice de ces fonctions tout mon amour de Lorrain. Je suis né à Nancy, et quand j'étais enfant, j'aimais à suivre dans les rues de Metz nos retraites militaires. Quel chagrin ce fût pour moi quand le fifre aigret de l'Allemand remplaça notre alerte clairon. Mais enfin le cauchemar s'est dissipé : de nouveau le clairon de France a sonné la diane de la victoire, de la délivrance ». *Lectures pour tous*, 1919, p. 454.

⁴⁹ En réalité, Léon Mirman n'est Lorrain que d'adoption, ayant été durant les quatre années de guerre « le préfet de la frontière » à Nancy, organisant la mobilisation en Meurthe-et-Moselle. Normalien, agrégé de maths, ancien député socialiste indépendant de la Marne. *Arch. Nat. F/1bI/655*. R. BARGETON, *Dictionnaire biographique des préfets. Septembre 1870-mai 1982*, Paris, Archives nationales, 1994, p. 396. C. LAMOISSIERE et P. LAHARIE, *Le personnel de l'administration préfectorale, 1881-1926*, Paris, Archives nationales, 2001, p. 369-370. R. Henri Poulet BARGETON, *Dictionnaire biographique des préfets. Septembre 1870-mai 1982*, Paris, Archives nationales, 1994, p. 454.

de la Haye en continuant d'appliquer les lois allemandes, en particulier dans le domaine social. Mais aux yeux du Haut-commissaire, il s'agit uniquement de l'affaire de quelques semaines, le temps de signer les préliminaires de paix. L'objectif est explicitement tracé : appliquer au plus vite le modèle départemental d'administration. Toutefois, la volonté jacobine d'assimilation n'empêche pas la prise en compte d'un particularisme mémoriel : les départements recouvrés ne sauraient être réduits au rang d'entités banales, leur longue souffrance et leur fidélité à la France doivent être gardées à l'esprit des administrateurs.

Ce pragmatisme n'est pas exempt d'un esprit de propagande assez caricatural : Maringer tient à opposer la brutalité « à casque à pointe » des fonctionnaires du Reich en 1871, véritables « geôliers » en uniforme des populations provinciales prisonnières, à la « confiance sans borne » et amicale des administrateurs français de 1918, la main tendue vers les Alsaciens et Lorrains pour les mener vers un avenir commun de prospérité. Comme gages de bonne volonté immédiate, le Haut commissaire avance la résolution de la question monétaire et l'amélioration du ravitaillement. De même, Mirman se donne pour mission de réussir à ce que « tous les fils du tissu lorrain, déchiré en 1870, se rapprochent et se rejoignent » : reffrançiser ce « lambeau de chair qui nous avait été arraché ». Les priorités se retrouvent au niveau départemental : améliorer l'alimentation, l'économie, les services administratifs. Sur ce dernier point, les missionnaires de Clemenceau n'envisagent pas d'obstacle du côté de leurs nouveaux administrés ; tout au contraire, ils attendent de la réorganisation municipale provisoire une satisfaction née de la dissolution de la municipalité en fonctions au profit d'une délégation nommée à partir d'une sorte de « liste de confiance » composée par les conseillers municipaux, tenant compte des souhaits des populations⁵⁰. Toutefois, les principes de la politique municipale sont stricts : élimination des conseils municipaux et des mairies

⁵⁰ Résumant les principes de la politique française en Alsace, Maringer relève quatre lignes directrices : « Respecter la volonté exprimée par les électeurs dans la désignation des conseils municipaux et des maires (dans la mesure du possible). 2. Application de la législation en vigueur en Alsace-Lorraine de façon à éviter le reproche d'arbitraire. 3. Éliminer de manière absolue des municipalités les membres autres qu'Alsaciens d'origine française. 4. Éliminer les maires et les conseillers dont l'attitude face aux autorités allemandes a suscité les critiques des populations ». Rapport adressé au sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil Jeanneney, le 10 janvier 1919. AJ/30/170. SCHMAUCH (J.), *Les services d'Alsace-Lorraine face à la réintégration des départements de l'Est (1914-1919)*, 2004, qui parle de « l'échec du système Jeanneney ».

Anatomie de dynasties administratives alliées

des membres qui n'étaient pas des Alsaciens d'origine française, « ceci d'une manière absolue », ainsi que les Alsaciens dont l'attitude vis-à-vis des autorités allemandes soit avant, soit au cours de la guerre avait « méritée de la part des habitants des critiques sérieuses ». Maringer est remplacé dès le 9 avril 1919, la politique d'assimilation jacobine et laïque à marche forcée menée de concert avec son beau-frère Jeanneney, sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil, a échoué.

Ce réseau clemenciste survit à l'influence politique du « Père la Victoire », grâce à l'autorité sur le corps préfectoral du président de section au Conseil d'État Maringer (de 1919 à 1936) et à la présidence du Sénat occupée par Jules Jeanneney durant la décennie des années trente. Ainsi, la carrière préfectorale d'André Jozon, de la sous-préfecture du Havre en 1918 à la préfecture de la Marne en 1938, est-elle placée sous leur double protection. Lors de son installation à Orléans, le président du Conseil général, le vice-président radical du Sénat Fernand Rabier, l'accueille en ami, évoquant son affection envers Jules Jeanneney et Paul Vuillot, ses beau-frère et beau-père. Cet appui lui offre le privilège rare d'avoir comme collaborateurs immédiats les deux plus brillants des jeunes secrétaires généraux radicaux : Jean Moulin à Amiens en 1934, René Bousquet à Châlons-sur-Marne, qui le supplée en juin 1940 lorsque l'administration se replie sur Albi, puis le remplace en octobre 1940 à sa mise à la retraite d'office, probablement liée à la méfiance du maréchal Pétain envers Jules Jeanneney. A la Libération, ministre d'État du général de Gaulle, le dernier président du Sénat de la Troisième République déplore l'échec du renouvellement des institutions parlementaires. Son fils Jean-Marcel, son chef de cabinet, doyen de la faculté de droit de Grenoble, entre au gouvernement en 1959 et ne quitte le service du général qu'après son départ de l'Élysée et l'échec du projet de régionalisation qu'il avait porté devant les Français, sans condamner pour autant le département ni l'arrondissement. Lors des débats au Sénat, les opposants le renvoient à la fidélité à son père, attaques personnelles auxquelles il fait front, évoquant à l'appui les idées novatrices de son père même à son plus grand âge. Premier sherpa de François Mitterrand lors du sommet de Versailles, il a vu son fils Jean-Noël participer à deux gouvernements tout en continuant son travail d'historien, de la mission du bicentenaire... de la Révolution à un ouvrage sur Clemenceau, alors que lui-même achève actuellement de rédiger l'histoire de la commune de Rioz dont il a été maire après son père : bel exemple de la permanence familiale inscrite dans une trame administrative.

LES COLLECTIVITES D'OUTRE-MER

par Marc Joyau,
maître de conférences de droit public à l'Université de Nantes,
vice-doyen de la Faculté de droit et des sciences politiques

Après avoir été une branche importante du droit public, jusque vers la fin des années 1960¹, le droit de l'outre-mer a été comme « mis en sommeil » avant de connaître un regain d'intérêt. Ce renouveau « a été consacré, après la constitutionnalisation en 1998 d'un statut très original pour la Nouvelle-Calédonie, par la révision constitutionnelle de 2003 relative à "l'organisation décentralisée de la République", dont le volet ultramarin est particulièrement intéressant. Parallèlement à l'activité législative et constitutionnelle française, le régime juridique européen des outre-mers s'est également développé, avec le traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, qui a donné un fondement en droit positif à la catégorie des régions ultrapériphériques »².

Cet intérêt se manifeste notamment par le fait que l'outre-mer a souvent été³ et est toujours considéré comme un « laboratoire »⁴. En témoigne, encore

¹ V., par ex., P. LAMPUE, *Droit d'outre-mer et de la coopération*, Dalloz 1969 et F. LUCHAIRE, *Droit d'outre-mer et de la coopération*, P.U.F. 1966.

² J.-Y. FABERON et J. ZILLER, *Droit des collectivités d'outre-mer*, L.G.D.J. 2007, 4^{ème} de couverture. V. aussi : D. CUSTOS, « Le droit d'outre-mer, mort, résurrection ou transfiguration ? », *Etudes en l'honneur de Georges Dupuis. Droit public*, L.G.D.J. 1997, p. 83.

³ R. DRAGO, « L'administration coloniale, laboratoire de la réforme administrative », *Mélanges en hommage à André Breton et Fernand Derrida*, Dalloz 1991, p. 83.

⁴ Parmi de nombreux exemples, voir : J.-Y. FABERON, *La Nouvelle-Calédonie, laboratoire de statuts de territoire d'outre-mer*, Société des études historiques de

dans ce colloque, la communication des professeurs André Cabanis et Michel-Louis Martin intitulée, sous forme interrogative : « Le statut des territoires ultramarins, préfiguration des relations centre-périphéries dans la France du XXI^{ème} siècle ? ». Mais si l'outre-mer est une terre d'expérimentation, c'est aussi un espace où se manifestent toutes les audaces permettant de mettre en œuvre, avec plus ou moins de bonheur il est vrai, des systèmes d'administration tout à fait invraisemblables dans le cadre métropolitain. A tel point que l'Institut de droit d'outre-mer (I.D.O.M.)⁵ a pu consacrer une journée d'études, en 2006, à la question de savoir si l'évolution du droit de l'outre-mer ne conduirait pas à faire de la France une fédération⁶...

La présente communication est relative aux collectivités d'outre-mer. Ce terme de « collectivités d'outre-mer » peut être entendu de différentes manières. Soit il renvoie à une catégorie de collectivités territoriales particulières, celle des « C.O.M. », collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la constitution. Soit il est entendu de manière plus large pour désigner l'ensemble des collectivités qui sont situées outre-mer et qui ne relèvent pas du « droit commun » des collectivités territoriales métropolitaines. C'est en ce dernier sens que J.-Y. Faberon et J. Ziller ont intitulé leur récent manuel : *Droit des collectivités d'outre-mer*⁷, et c'est le sens que nous retiendrons pour cette communication.

Le thème de cette matinée (« Le département. Un élément de la biodiversité politique ? ») et celui de ce « Colloque du Bicentenaire » (« Tarn-et-Garonne. Genèse, formation, permanence d'une trame administrative ») ont conduit à adopter le plan qui suit. Dans une première partie, il s'agira de présenter la « biodiversité politique » outre-mer pour

Nouvelle-Calédonie 1992 et « La Nouvelle-Calédonie, "pays à souveraineté partagée" », *R.D.P.* 1998, p. 645 ; M. JOYAU, « Décentralisation et autonomie : qui influence qui ? », *François Mitterrand et les territoires français du Pacifique (1981-1988)* (J.-M. REGNAULT, dir.), Les Indes savantes 2003, p. 67 et F. RENO, « Les usages politiques des notions d'« intérêts propres » et de « spécificités » : les cas de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy », *L'Outre-mer à l'épreuve de la décentralisation : nouveaux cadres institutionnels et difficultés d'adaptation* (J. DANIEL, dir.), L'Harmattan 2007, p. 73, spéc. p. 89.

⁵ Créé en 1997 à l'Université de Montpellier I par le professeur J.-Y. Faberon, cet Institut est, depuis fin 2006, installé à l'Université Paul Cézanne d'Aix-Marseille III et dirigé par L. Tesoka, maître de conférences de droit public dans cette Université.

⁶ I.D.O.M., Séminaire d'actualité du droit d'outre-mer 2006 (Table ronde. 2006 : la République française sur la voie fédérale ?), Faculté de droit de Montpellier, 3 mai 2006.

⁷ *Op. cit.*, L.G.D.J. 2007.

Les collectivités d'outre-mer

ensuite, dans une seconde partie, s'attacher à la place du département outre-mer.

I – Panorama de la « biodiversité politique » outre-mer

Le paysage institutionnel ultramarin a été profondément modifié par la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République⁸.

A – Avant la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, l'organisation des collectivités territoriales outre-mer, à défaut d'être simple, pouvait être présentée de manière relativement aisée.

La constitution de 1958, comme d'ailleurs celle de 1946, distinguait les départements d'outre-mer (D.O.M.) des territoires d'outre-mer (T.O.M.). Les premiers relevaient de l'article 73⁹ de la constitution, tandis que les seconds étaient régis par l'article 74¹⁰.

L'idée générale était que les D.O.M. présentaient de faibles particularismes par rapport aux collectivités territoriales métropolitaines, tandis que les T.O.M. étaient au contraire caractérisés par une forte spécificité. Un département d'outre-mer était certes « d'outre-mer », mais il était d'abord et avant tout un département, catégorie de collectivités territoriales bien connue en métropole¹¹. Un territoire d'outre-mer, lui, était

⁸ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

⁹ « Le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière ».

¹⁰ « Les territoires d'outre-mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République. Cette organisation est définie et modifiée par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée ». La loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 supprimera cette dernière phrase et ajoutera deux nouveaux alinéas à l'article 74 : « Les statuts des territoires d'outre-mer sont fixés par des lois organiques qui définissent, notamment, les compétences de leurs institutions propres, et modifiés, dans la même forme, après consultation de l'assemblée territoriale intéressée ». « Les autres modalités de leur organisation particulière sont définies et modifiées par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée ».

¹¹ « Ces départements d'outre-mer sont..., d'abord et avant tout, des départements. Ils en présentent les caractéristiques dans le mode de désignation de leurs élus, leur mode d'administration, leurs compétences » (J.-F. AUBY, « Les départements d'outre-mer et la République. Structures et compétences », *L'évolution du statut de département d'outre-mer* (J.-Y. FABERON et J.-F. AUBY, dir.), P.U.A.M. 1999, p. 19-20.

d'abord et avant tout un « territoire », c'est-à-dire une collectivité territoriale relevant d'une catégorie qui ne concernait pas la France métropolitaine¹².

Les D.O.M. avaient par conséquent une organisation très proche de celle des départements métropolitains, tandis que, dotés d'une « organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République » (art. 74), non seulement les T.O.M. avaient un statut différent des collectivités territoriales métropolitaines, mais encore chacun d'eux avait, ou pouvait avoir¹³, un statut différent des autres.

B – Puis est intervenue la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, largement consacrée à l'outre-mer.

En apparence, la distinction est toujours binaire et s'organise, cette fois encore, autour des articles 73 et 74 de la constitution, dont les textes commencent en visant respectivement, pour l'article 73 : « les départements et les régions d'outre-mer » (D.O.M. et R.O.M.) et pour l'article 74 : « les collectivités d'outre-mer » (C.O.M.). L'année 2003 marque donc la disparition de la catégorie constitutionnelle des territoires d'outre-mer (T.O.M.).

Seulement, comme a pu fort justement l'écrire un auteur : « En réalité, cette présentation dissimule la très grande diversité de ces collectivités, car, contrairement aux apparences, la révision constitutionnelle subdivise fortement les types de statuts possibles »¹⁴. Au-delà de la distinction binaire annoncée, on peut en effet identifier au moins quatre situations distinctes¹⁵, tant au sein de l'article 73 qu'au sein de l'article 74 de la constitution.

¹² D. TURPIN, « Territoires d'outre-mer et constitution », *Le statut du territoire de Polynésie française. Bilan de dix ans d'application : 1984-1994* (J.-Y. FABERON, dir.), Economica 1996, p. 19, spéc. p. 20.

¹³ En 1984, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie avaient été dotées, respectivement par les lois n° 84-820 et n° 84-821 du 6 septembre 1984, de statuts pratiquement jumeaux (« statuts Lemoine »). Voir : « Témoignage de Georges Lemoine », *François Mitterrand et les territoires français du Pacifique (1981-1988)*, Les Indes savantes 2003, p. 111, spéc. p. 113.

¹⁴ J.-Y. FABERON, « L'évolution statutaire », *L'outre-mer français. La nouvelle donne institutionnelle* (J.-Y. FABERON, dir.), La Documentation française 2004, p. 17, spéc. p. 21. Dans le même sens, E. JOS, « Quelques réflexions sur le statut constitutionnel des DOM/ROM après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 », *L'Outre-mer à l'épreuve de la décentralisation : nouveaux cadres institutionnels et difficultés d'adaptation* (J. DANIEL, dir.), L'Harmattan 2007, p. 31, spéc. p. 32 à 37.

¹⁵ J.-Y. FABERON présente quant à lui « Les quatre cas de l'article 73 » et « Les trois cas de l'article 74 » (*op. cit.*, La Documentation française 2004, p. 22-23) et,

Les collectivités d'outre-mer

C'est ainsi que les alinéas 1^{er} à 4 et 6 de l'article 73 renvoient aux D.O.M. et aux R.O.M. que l'on pourrait qualifier « de droit commun ». L'alinéa 5 est spécifique au D.O.M. et à la R.O.M. de La Réunion. Quant à l'alinéa 7, il renvoie à deux hypothèses : celle d'une collectivité unique se substituant à un département d'outre-mer et à une région d'outre-mer superposés sur le même territoire¹⁶ et celle de l'institution d'une assemblée unique pour un département d'outre-mer et une région d'outre-mer¹⁷.

Au sein cette fois des C.O.M., l'article 74 de la constitution envisage là encore quatre hypothèses. La rédaction de cet article autorise tout d'abord à moduler, d'une collectivité à une autre, le régime d'application des textes législatifs et réglementaires. Ainsi, en vertu des alinéas 1^{er} et 2nd de cet article 74, certaines C.O.M. peuvent être largement soumises, comme l'étaient auparavant les T.O.M., au principe dit de « spécialité législative »¹⁸ (qui signifie que seuls les lois et règlements qui comportent une mention expresse d'applicabilité dans ces collectivités peuvent effectivement s'y appliquer¹⁹), tandis que d'autres C.O.M. peuvent être largement soumises au principe « d'identité législative »²⁰ (qui signifie que, par principe, les lois et règlements s'appliquent dans ces collectivités). Par ailleurs, l'article 74 de la constitution conduit à distinguer les C.O.M. « qui sont dotées de

avec J. ZILLER, procède de manière binaire pour présenter les collectivités relevant de l'article 74 de la constitution (*op. cit.*, L.G.D.J. 2007, p. 200).

¹⁶ L'article 72-3, alinéa 2, prévoit qu'une telle collectivité est régie par l'article 73 de la constitution.

¹⁷ Assemblée unique qu'il ne faut pas confondre avec le Congrès des élus départementaux et régionaux. Cf. *infra*, II-B.

¹⁸ Tel est le cas des îles Wallis-et-Futuna (art. 4 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961, modifiée) et de la Polynésie française (art. 7, al. 1^{er}, de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004).

¹⁹ Pour un rappel de ce principe, parfois aussi appelé « principe de spécialité de législation » (P. LAMPUE, *op. cit.*, Dalloz 1969, p. 99), de son histoire et de sa portée, voir les conclusions de R. SCHWARTZ, sous C.E., 10 janvier 1994, *Territoire de la Polynésie française*, R.D.P. 1994, p. 559. Plus largement, M. JOYAU, « La loi constitutionnelle et l'outre-mer », *Cah. Adm. et Pol. du Ponant* 2002, p. 94, spéc. p. 99 à 101.

²⁰ Tel est le cas : de Saint-Barthélemy (art. 4 de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 – art. LO 6213-1 du C.G.C.T.), de Saint-Martin (art. 5 de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 – art. LO 6313-1 du C.G.C.T.), de Mayotte (art. 3 de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 – art. 6113-1 du C.G.C.T.) et de Saint-Pierre-et-Miquelon (art. 6 de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 – art. LO 6413-1 du C.G.C.T.). Voir : S. DIEMERT, « La création de deux nouvelles collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la constitution : Saint-Barthélemy et Saint-Martin », *R.F.D.A.* 2007, p. 669, spéc. p. 673.

l'autonomie »²¹ de celles qui ne le sont pas²². Le texte constitutionnel ne donne aucune indication sur ce qu'est l'autonomie²³, mais dès lors qu'une C.O.M. est dotée de l'autonomie par une disposition législative, le 3^{ème} alinéa de l'article 74 de la constitution prévoit que la loi organique qui définit son statut « peut... déterminer... les conditions dans lesquelles : - le Conseil d'Etat exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante... ; - l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée... ; - des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population... ; - la collectivité peut participer... à l'exercice des compétences... [que l'Etat] conserve... ».

L'outre-mer français connaît donc désormais, avec on vient de le voir de grandes variétés au sein de chacune de ces appellations, les **D.O.M.** (départements d'outre-mer), les **R.O.M.** (régions d'outre-mer) –ces régions d'outre-mer étant monodépartementales on les désigne aussi parfois sous l'appellation de **D.R.O.M.** (départements-régions d'outre-mer)–, les **C.O.M.** (collectivités d'outre-mer) et même toujours les **T.O.M.** (territoires d'outre-mer), puisque malgré la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 ayant marqué leur disparition en tant que catégorie constitutionnelle de collectivités territoriales, la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 conserve expressément la qualification de « territoire d'outre-mer » pour les Terres australes et antarctiques françaises (T.A.A.F.)²⁴. A quoi il faut encore ajouter les **P.O.M.** (pays d'outre-mer), le législateur organique ayant ainsi qualifié la Polynésie française²⁵, alors pourtant qu'elle relève de la catégorie constitutionnelle des C.O.M.²⁶...

²¹ Tel est le cas : de la Polynésie française (art. 1^{er} de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004), de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin (art. 4 et 5 de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 – respectivement art. LO 6211-1 et LO 6311-1 du C.G.C.T.).

²² A savoir : Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et les îles Wallis-et-Futuna.

²³ M. JOYAU, « Décentralisation, adaptation, autonomie », *L'outre-mer français. La nouvelle donne institutionnelle* (J.-Y. FABERON, dir.), La Documentation française 2004, p. 83 (version abrégée) et, sous le même titre, « L'autonomie en Polynésie française. The concept of autonomy in French Polynesia », *Revue Juridique Polynésienne* 2004, N.H.S. 4, p. 19 (version intégrale). Plus largement, sur l'autonomie : M. JOYAU, *De l'autonomie des collectivités territoriales françaises*, L.G.D.J. 1998.

²⁴ Cf. l'art. 14 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

²⁵ « Pays d'outre-mer au sein de la République, la Polynésie française constitue une collectivité d'outre-mer dont l'autonomie est régie par l'article 74 de la

Les collectivités d'outre-mer

On admettra aisément que cette situation est relativement complexe. Elle l'est d'autant plus que l'alinéa 1^{er} de l'article 72-4 de la constitution permet le « changement, pour tout ou partie de... ces collectivités²⁷... de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74 »²⁸ ; qu'il existe, également outre-mer, des collectivités territoriales « à statut particulier » (art. 72, al. 1^{er})²⁹ ; qu'enfin, une collectivité ultramarine n'est pas une « collectivité territoriale »³⁰, mais comme une collectivité *sui generis*, à savoir la Nouvelle-Calédonie, laquelle est régie par des dispositions constitutionnelles spécifiques (celles du titre XIII intitulé : « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie »).

Il convient à présent de s'attacher à la place du département dans ce « mille-feuille administratif ultramarin ».

constitution » (art. 1^{er}, al. 2 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française).

²⁶ Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, a très justement considéré que « cette dénomination n'emporte aucun effet de droit » (consid. n° 13). Voir : M. JOYAU, « Les anamorphoses de l'autonomie de la Polynésie française », *L'homme, ses territoires, ses cultures. Mélanges offerts à André-Hubert Mesnard*, L.G.D.J. 2006, p. 265, spéc. p. 267-268.

²⁷ Il s'agit donc de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de La Réunion, de Mayotte, de Saint-Pierre-et-Miquelon, des îles Wallis et Futuna et de la Polynésie française (ainsi que des « collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73 » ?), puisqu'elles seules sont visées au deuxième alinéa de l'article 72-3 auquel renvoie le premier alinéa de l'article 72-4. Les T.A.A.F., par exemple, ne peuvent donc pas bénéficier de cette disposition.

²⁸ Cf. *infra*, II-B.

²⁹ Tel est sans doute le cas des Provinces de Nouvelle-Calédonie et de Clipperton, puisqu'elles ne sont pas mentionnées à l'article 72-3. Voir sur les premières : K. CORNAILLE-FABERON, *Les provinces, expressions administrative et politique de la Nouvelle-Calédonie*, thèse de droit, Université de Montpellier 2006, spéc. p. 29-30. Quant à Clipperton, l'article 14 de loi précitée n° 2007-224 du 21 février 2007 fixe un « Statut de l'île de Clipperton » (qui abroge notamment son rattachement à la Polynésie française), mais ne donne pas à cette île la qualité de « territoire d'outre-mer » qu'il reconnaît aux Terres australes et antarctiques françaises.

³⁰ Cf., de manière implicite, la décision du Conseil constitutionnel n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003 et, de manière explicite, l'arrêt du Conseil d'État du 13 décembre 2006, *Genelle*, avec les conclusions sans ambiguïté du commissaire du gouvernement S. VERCLYTTTE : « La Nouvelle-Calédonie n'est plus une collectivité territoriale. Conclusions sur Conseil d'État, 13 décembre 2006 », *Genelle, R.F.D.A.* 2007, p. 18. Voir aussi : O. Gohin, « La Nouvelle-Calédonie est-elle une collectivité territoriale ? », *J.C.P. Administrations et collectivités territoriales*, 8 janvier 2007, n° 1-2, p. 43.

II – Place du département dans la « biodiversité politique » outre-mer

Outre-mer le cadre départemental est considéré comme une valeur refuge, sans pour autant constituer un carcan.

A – La distinction binaire « département d’outre-mer-territoire d’outre mer » (D.O.M.-T.O.M.) a pris, à la fin des années soixante-dix, une signification particulière. A cette époque en effet, deux territoires d’outre-mer accèdent à l’indépendance : le territoire d’outre-mer des Comores (en 1976), à l’exception de l’île de Mayotte³¹, et le territoire français des Afars et des Issas³² (en 1977). Si bien que l’ « on imagine alors que la catégorie des territoires d’outre-mer... [a] vocation à se vider par accès progressif à l’indépendance de ses éléments, tandis que les collectivités restant dans la République se rassembleraient dans l’ensemble des départements d’outre-mer »³³.

Cette perspective devrait être aujourd’hui définitivement abandonnée, non seulement parce qu’elle s’est révélée inexacte³⁴, mais encore parce que les T.O.M. ont été remplacés par les C.O.M. et que, dans la « nouvelle donne »³⁵ institutionnelle mise en place en 2003, le statut de C.O.M. est censé permettre une affirmation très forte des spécificités locales sans que cela conduise à une distanciation d’avec la République³⁶. Et pourtant, plusieurs exemples montrent que le schéma initial est encore vivace.

³¹ Que la loi du 24 décembre 1976 érige en collectivité territoriale spécifique de la République.

³² Ancienne « Côte française des Somalis » (1896), qui prendra alors le nom de République de Djibouti.

³³ J.-Y. FABERON, *op. cit.*, *L’outre-mer français. La nouvelle donne institutionnelle*, La Documentation française 2004, p. 17, spéc. p. 18, qui poursuit ainsi : « C’est suivant cette logique que le territoire d’outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon est devenu un département d’outre-mer par la loi du 19 juillet 1976. C’est aussi à cette époque que, dans le territoire d’outre-mer de Nouvelle-Calédonie, apparaissent tant un mouvement indépendantiste que l’idée départementaliste ».

³⁴ La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française ont quitté la catégorie des T.O.M., respectivement en 1998-1999 (pour devenir une collectivité à statut spécifique) et en 2003 (pour devenir une C.O.M.), sans pour autant devenir indépendantes.

³⁵ Par référence à J.-Y. FABERON, « La nouvelle donne institutionnelle en Nouvelle-Calédonie », *R.F.D.C.* 1999, p. 345 et, sous la direction du même auteur, *L’outre-mer français. La nouvelle donne institutionnelle*, La Documentation française 2004.

³⁶ V., par ex., S. DIEMERT (sous-directeur des affaires politiques au secrétariat d’État chargé de l’Outre-mer), *op. cit.*, *R.F.D.A.* 2007, p. 669, spéc. p. 671 : « Aux

Les collectivités d'outre-mer

Ainsi, après avoir comme « flottée »³⁷ entre le statut de département d'outre-mer (en raison de sa volonté à demeurer française) et celui de territoire d'outre-mer (en raison de son attachement à ses spécificités, notamment au régime de droit musulman auquel les Mahorais tiennent beaucoup), Mayotte a été rangée parmi les C.O.M. par l'article 3 de la loi organique du 21 février 2007 (art. LO 6111-1, al. 3, du C.G.C.T.)³⁸. Pour elle, il ne devrait donc plus y avoir d'attraction pour le statut, qui pouvait paraître plus rassurant, de département d'outre-mer. D'autant que ce même article 3 précise que « Mayotte fait partie de la République. Elle ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population » (art. LO 6111-1, al. 2, du C.G.C.T.). Pourtant, sur une question d'actualité relative à la départementalisation de Mayotte, le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement a répondu, le 24 janvier dernier au Sénat³⁹, qu'un référendum local pourrait se tenir avant fin 2008 pour que Mayotte devienne un « département-région », si le Conseil général issu des élections de mars 2008 adoptait une résolution en ce sens (ce qui est probable), comme le permet le nouvel article LO 6111-2 du C.G.C.T.

Tout récemment, cette fois aux Marquises, à l'occasion d'une courte visite (du 15 au 17 décembre 2007) en Polynésie française du secrétaire d'État à l'outre-mer, plusieurs maires de cet archipel ont réclamé : « la création d'une nouvelle collectivité d'outre-mer, séparée de Tahiti et rattachée directement à la France, permettant aux Marquisiens d'envisager leur développement de manière autonome dans un partenariat privilégié et

territoires d'outre-mer “antichambres de l'indépendance” du texte constitutionnel d'origine ont donc succédé des collectivités d'outre-mer... ».

³⁷ Selon l'image de J.-Y. FABERON et J. ZILLER, *op. cit.*, L.G.D.J. 2007, p. 301. La rédaction de l'article 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte (« Mayotte constitue, conformément à l'article 72 de la constitution, une collectivité territoriale qui prend le nom de “collectivité départementale de Mayotte” ») ne permettait pas en effet d'y reconnaître un département. Il s'agissait par conséquent d'une collectivité territoriale spécifique, empruntant certains caractères du département. Voir : A. ORAISON, « Réflexions générales sur le nouveau statut administratif provisoire de Mayotte », *L.P.A.*, 22 novembre 2001, p. 4 et L. SERMET et J. COUDRAY (dir.), *Mayotte dans la République*, Montchrestien 2004, coll. « Grands colloques ».

³⁸ « Mayotte... constitue une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la constitution... ». Cet article se poursuit par : « ... qui prend le nom de : “collectivité départementale de Mayotte” ».

³⁹ Sénat, Questions d'actualité au gouvernement, Compte-rendu intégral, séance du 24 janvier 2008.

direct avec la France »⁴⁰. Quand bien même cette demande, qui n'a pas été immédiatement écartée par M. Estrosi⁴¹, est relative à une nouvelle « collectivité d'outre-mer » et évoque l'autonomie (notion constitutionnellement liée au statut de C.O.M.), quiconque s'intéresse à la Polynésie française sait que de longue date, et de manière récurrente⁴², les Marquises ont envisagé de recourir au statut de D.O.M.⁴³, y reconnaissant un rempart contre une éventuelle sécession du reste de la Polynésie française.

Enfin, début novembre 2007, inquiets de l'évolution de la Polynésie française suite à la réélection à sa présidence de l'indépendantiste O. Temaru, certains maires d'un autre archipel, celui des Tuamotu, ont déclaré : « Dans l'hypothèse où Tahiti se prononce pour se séparer de la France, les élus des Tuamotu que nous sommes et la population Paumotu souhaitons ardemment conserver des liens constitutionnels avec la République française, seule garante de l'avenir de nos enfants »⁴⁴. Certes, là encore, le recours au cadre départemental n'était pas explicitement affirmé, mais l'idée était suffisamment sous-jacente pour que le secrétaire d'État à l'outre-mer se sente dans l'obligation de déclarer à l'Assemblée nationale, quelques jours plus tard : « L'accusation qui nous est parfois faite de vouloir "départementaliser" le pays est profondément injuste et dénuée du moindre fondement... »⁴⁵.

⁴⁰ C. LE GOFF, « Polémique à Tahiti : les Marquises veulent se rapprocher de Paris », *Rue 89*, 23 décembre 2007.

⁴¹ Suscitant une vive polémique en Polynésie française qui a conduit le haut-commissaire de la République à publier un communiqué, le 20 décembre, expliquant qu'il n'avait « jamais été question de se prononcer sur une éventuelle évolution statutaire des Marquises ».

(www.polynesie-francaise.pref.gouv.fr/actualite/communiqués/com-211207.asp).

⁴² A la différence de Tahiti qui n'a envisagé cette hypothèse que de manière très marginale. Cf. *Le Mémorial polynésien 6 (1940-1961)*, Hibiscus Éditions, Papeete, 1977, p. 332 à 335 : « Tahiti département français ? ».

⁴³ V., par ex. : F. BOBIN, « La visite de M. Le Pen en Polynésie », *Le Monde*, 21 septembre 1988 (spéc. : « Le spleen des Iles Marquises ») et A. du PREL, « Lucien Kimitete 1952-2002 », *Tahiti-Pacifique Magazine*, août 2002, p. 40-41. Plus largement, sur les relations entre les Marquises et la France métropolitaine : M. BAILLEUL, *Les îles Marquises. Histoire de la Terre des Hommes du XVIII^{ème} siècle à nos jours*, Ministère de la Culture de Polynésie française 2001, spéc. p. 176 et s. et p. 195.

⁴⁴ C. LE GOFF, *op. cit.*, *Rue 89*, 23 décembre 2007.

⁴⁵ Ass. nat., XIII^e législature, Session ordinaire 2007-2008, compte-rendu intégral, deuxième séance du jeudi 22 novembre 2007.

Les collectivités d'outre-mer

B – S'il présente un caractère rassurant, le cadre départemental n'en est pas moins très ouvert. Cet aspect se manifeste tant du point de vue des possibilités d'organisation du département, que de celui des moyens permettant de sortir de ce cadre.

En ce qui concerne l'organisation du département, il est possible d'avoir recours à ce que l'on appelle « l'assemblée unique » ou encore de mettre en place une « décentralisation législative ».

Il est incontestable que l'existence de régions monodépartementales présente un certain nombre d'inconvénients (concurrence souvent stérile, doubles emplois, opacité du système pour les administrés...)⁴⁶. Mais on se souvient que la loi du 23 novembre 1982 portant adaptation de la loi du 2 mars 1982 à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à La Réunion, qui substituait au Conseil général et au Conseil régional une assemblée unique et créait une nouvelle collectivité territoriale supprimant le département, fut déclarée non conforme à la constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 83-147 DC du 2 décembre 1982. L'article 73, alinéa 7 de la constitution permet à présent l'institution d'une assemblée délibérante unique pour un département et une région d'outre-mer. Ce qui ne retire d'ailleurs pas nécessairement tout intérêt au Congrès des élus départementaux et régionaux prévu, lui, par la loi d'orientation pour l'outre-mer (L.O.O.M.) du 13 décembre 2000⁴⁷.

Par ailleurs, le législateur avait pris l'habitude de permettre aux autorités des T.O.M. d'édicter des normes dans des matières législatives⁴⁸, c'est-à-dire de procéder à ce que P. Lampué⁴⁹ appelait la « décentralisation

⁴⁶ J.-F. AUBY, *op. cit.*, *L'évolution du statut de département d'outre-mer*, P.U.A.M. 1999, p. 19, spéc. p. 21-22.

⁴⁷ V. sur ce Congrès : M. JOYAU et L. TESOKA, « Quelle coopération locale pour l'outre-mer ? », Communication au colloque « Coopération locale et territoires », Faculté de droit, des sciences économiques et de gestion de Vannes, 15 mars 2007. Actes à paraître aux Éditions Litec.

⁴⁸ V., par ex. : C.E. Ass., 27 février 1970, *Saïd Ali Tourqui, Leb.* p. 138 (pour les Comores), C.E., 7 mars 1973, *Bouche, Leb.* p. 193 (pour le territoire des Afars et des Issas), C.E. Ass., 27 janvier 1984, *Ordre des avocats de Polynésie française et Cochin, Leb.* p. 21 (pour la Polynésie française) ou encore C.E., 28 novembre 1980, *Synd. des fonctionnaires de catégorie A de Nouvelle-Calédonie et Le Breus, Leb.* p. 445 (pour la Nouvelle-Calédonie).

⁴⁹ P. LAMPUE, « Note sous C.C., 2 juillet 1965 (décis. n° 65-34 L.) », *Rec. Penant* 1966, p. 353. On peut souligner ici, de manière tout à fait anecdotique, que l'expression se retrouve déjà sous la plume de R. LA BRUYERE, in *Le dernier Voilier dans l'Océan Pacifique*, Éditions Pierre Roger, Paris 1928, p. 95.

législative »⁵⁰. Depuis la décision du Conseil constitutionnel n° 91-290 DC du 9 mai 1991 relative à la loi portant statut de la collectivité territoriale de la Corse, on sait même qu'il s'agissait là d'un élément distinctif des T.O.M. par rapport aux autres collectivités territoriales, puisqu'eux seuls pouvaient en bénéficier. Désormais, l'article 73, alinéas 3 et 4 de la constitution permet au législateur d'habiliter les départements d'outre-mer⁵¹ à fixer eux-mêmes « les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi », c'est-à-dire à réglementer certaines matières législatives⁵².

En ce qui concerne les moyens de sortir du cadre départemental, la constitution envisage deux possibilités : l'une permettant la mise en place d'une collectivité territoriale se substituant à un département et une région d'outre-mer⁵³, l'autre permettant de passer du régime de département d'outre-mer, prévu à l'article 73, à celui de collectivité d'outre-mer, prévu à l'article 74.

Quant à la première possibilité, l'article 73, alinéa 7 autorise en effet « La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer », sous réserve qu'ait été recueilli⁵⁴ le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités. On sait que, pour le moment, cette hypothèse ne s'est pas traduite dans les faits. Consultés le 7 décembre 2003 pour répondre à la question : « Approuvez-vous le projet de création en Martinique d'une collectivité territoriale demeurant régie par l'article 73 de la constitution, et donc par le principe de l'identité législative avec possibilité d'adaptations, et se substituant au département et à la région dans les conditions prévues par cet article ? »⁵⁵, les électeurs de la Martinique ont en effet répondu « non »⁵⁶, tandis que ceux de la

⁵⁰ M. JOYAU, *op. cit.*, L.G.D.J. 1997, p. 239 à 251.

⁵¹ A l'exception de La Réunion (art. 73, al. 5, de la constitution).

⁵² M. JOYAU, *op. cit.*, *Cah. Adm. et Pol. du Ponant* 2002, p. 94, spéc. p. 106 à 111.

⁵³ Mais restant soumise à l'article 73 de la constitution (art. 72-3, al. 2, de la constitution).

⁵⁴ Selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4 (art. 73, al. 7), qui prévoit que « Le président de la République, sur proposition du gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au *Journal officiel*, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif ».

⁵⁵ Décret du 29 octobre 2003 décidant de consulter les électeurs de la Martinique en application de l'article 73 de la constitution (*J.O.R.F.* du 30 octobre 2003, p. 18535).

⁵⁶ Le taux de participation a été de 43,94 %. Les électeurs se sont prononcés pour le « non » à 50,48 % (source : site du ministère de l'Outre-mer).

Les collectivités d'outre-mer

Guadeloupe, consultés le même jour sur une question de même nature⁵⁷, se sont prononcés, encore plus nettement, dans le même sens⁵⁸.

La seconde possibilité repose sur l'article 72-4, alinéa 1^{er}, qui permet quant à lui le « changement⁵⁹, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74 », sous réserve qu'ait été recueilli⁶⁰ le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée. Concrètement, tout ou partie des actuels départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique ou de La Réunion, peut donc passer du régime prévu à l'article 73 à celui qui est prévu à l'article 74. C'est ainsi que les deux communes guadeloupéennes de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin⁶¹ ont été érigées en collectivités d'outre-mer par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007⁶².

*

* *

Outre-mer, comme en métropole, le département n'est qu'un élément de la « biodiversité politique ». Mais des trois anciennes catégories de

⁵⁷ Décret du 29 octobre 2003 décidant de consulter les électeurs de la Guadeloupe en application de l'article 73 de la constitution (*J.O.R.F.* du 30 octobre 2003, p. 18535).

⁵⁸ Le taux de participation a été de 50,34 %. Les électeurs se sont prononcés pour le « non » à 72,98 % (source : site du ministère de l'Outre-mer).

⁵⁹ Décidé par une loi organique.

⁶⁰ Dans les conditions prévues au second alinéa de l'article 72-4 (art. 72-4, al. 1^{er}), qui prévoit en outre, pour cette hypothèse, que « Lorsque la consultation... est organisée sur proposition du gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat ».

⁶¹ Consultés le 7 décembre 2003 pour répondre à la question : « Approuvez-vous le projet de création à Saint-Barthélemy [à Saint-Martin] d'une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la constitution, se substituant à la commune, au département et à la région, et dont le statut sera défini par une loi organique qui déterminera notamment les compétences de la collectivité et les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ? », les électeurs de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin ont répondu « oui », respectivement à 95,51 % (taux de participation : 78,71 %) et 76,17 % (taux de participation : 44,18 %).

⁶² B. CASTAGNEDE, « Souplesse du cadre institutionnel : de l'article 73 à l'article 74. L'exemple de la transformation statutaire des îles du Nord de la Guadeloupe », *L'Outre-mer à l'épreuve de la décentralisation : nouveaux cadres institutionnels et difficultés d'adaptation* (J. DANIEL, dir.), L'Harmattan 2007, p. 55.

collectivités territoriales ultramarines (D.O.M., R.O.M. et T.O.M.), celle des départements est aujourd'hui la plus ancienne (les régions d'outre-mer ayant accédé au statut de collectivités territoriales par la loi du 31 décembre 1982) et elle a résisté à la révision constitutionnelle de mars 2003 (les territoires d'outre-mer ne lui ayant pas survécu). Le département, outre-mer, peut donc se targuer d'une longévité certaine et, on l'a vu, d'exercer un attrait toujours très fort. Il n'est pas certain –l'avenir le dira– que la nouvelle catégorie constitutionnelle des collectivités d'outre-mer (C.O.M.) aura la même prospérité.

Aussi, en métropole cette fois, ceux qui pensent, envisagent ou même espèrent la disparition du département devraient être prudents. Quand bien même on multiplie (à l'excès ?) les cadres territoriaux d'administration locale, faut-il pour autant porter atteinte à ceux qui, tel le département, ont fait et font encore leur preuve ? D'autant que soutenir que « le Conseil général est... incontournable » ne signifie nullement « qu'il faut pérenniser la carte départementale actuelle. Il ne serait, ainsi, pas absurde de supprimer certains départements dans la mesure où ils doublonnent avec certaines entités territoriales comme par exemple le département de la Seine (même territoire que Paris), celui du Rhône (sur lequel interfère la communauté urbaine lyonnaise), ou le Haut-Rhin et le Bas-Rhin (qui forment l'Alsace, région géographiquement de petite taille) »⁶³.

L'outre-mer est sans doute un « laboratoire ». Peut-être faudrait-il, pour une fois, le prendre non pas comme exemple d'expérimentations nouvelles, mais comme exemple de maintien du cadre départemental...

⁶³ B. Remond, in A. FOUCHET, « Bruno Remond, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris : « Les conseillers généraux restent incontournables » » (Entretien), *La Croix*, 7 mars 2008.

LE DEPARTEMENT : UNE COLLECTIVITE LOIN D'ETRE EN VOIE DE DISPARITION

par **Christian Sob Esmel**,
attaché temporaire d'éducation et de recherches

« Conçue pour renforcer la démocratie et améliorer le fonctionnement administratif, la décentralisation est devenue un facteur de confusion, tant les compétences partagées sont nombreuses, paralysantes et génératrices de coûts supplémentaires, notamment de fonctionnement »¹. Ces propos, à n'en point douter, décrivent la réalité de l'organisation administrative française qui, depuis plusieurs décennies² fait débat.

En effet cette « manière d'être de l'État » au fil des lois et des réformes a généré, en plus des collectivités territoriales, de nombreuses structures. Aux régions, aux départements et à un peu plus de 36 700 communes se sont ajoutés 2 588 groupements intercommunaux qui font du paysage administratif français une véritable mosaïque d'institutions. Le pouvoir central n'a pas simplifié cet état en ajoutant de multiples découpages fonctionnels et administratifs qu'il n'a cessé d'organiser à côté des administrations déconcentrées.

Ainsi, considérant cet empilement de structures, nombreuses sont les voix d'hommes politiques et de juristes venus dénoncer ce qu'ils considèrent comme une superposition inutile et coûteuse des échelons administratifs. Aussi, la nécessité de réformer l'État ou plus encore pour retrouver le chemin

¹ Proposition de la commission pour la libération de la croissance française (CLCF), p. 195.

² Nous faisons références à la loi de décentralisation ; la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est publiée au *Journal Officiel* n° 52 du 3 mars 1982.

de la croissance économique³, certains préconisent de supprimer le département. Ces assauts réguliers portent surtout sur l'institution en tant que collectivité territoriale parce qu'en effet le département en tant qu'espace territorial est le siège de cette représentation politique locale qu'est le Conseil général et celui du pouvoir central déconcentré avec, comme figure de proue, le préfet autorité dans la circonscription administrative étatique. Le département est à la fois une circonscription administrative et une collectivité territoriale. Ces assauts contre l'institution territoriale ne sont pas les premiers. Depuis sa création, nombreuses ont été les critiques qui laissent penser qu'une réflexion pertinente sur la réforme de l'État, plus particulièrement sur son organisation administrative, devait mener à la disparition de la collectivité locale. Critiqué déjà, lors du vote des lois qui l'ont fondé en 1790 pour son caractère inadapté et antidémocratique, l'échelon départemental se nourrit de l'adversité. Le projet de loi constitutionnelle sur l'organisation territoriale de la république en 2002 semblait avoir réglé son sort. Il était censé devenir une collectivité de second rang⁴. Force est de constater que le département est ressorti encore plus fort de la réforme de 2003. En étudiant son évolution et son rôle sur la scène politique et administrative française, le département ne montre pas de signe de « fébrilité existentielle » ou tout au moins de dépérissement qui annoncerait son extinction. Il nous donne l'impression de prendre de plus en plus de vigueur à chaque assaut de ses détracteurs. Ce qui nous conduit à considérer que la disparition du département n'est pas d'actualité et que le département est loin d'être une espèce institutionnelle en voie de disparition.

Ainsi, face à une telle résistance, il semble intéressant de s'interroger sur les raisons de sa pérennité. Deux raisons fondamentales, nous semble-t-il, viennent expliquer ce fait. D'une part, nous l'expliquons par sa nature duale qui ne lui est pas propre⁵, mais qui, depuis sa création, a laissé des vestiges fondamentaux de proximité avec le pouvoir central justifiant son enracinement territorial et sa pérennité. D'autre part, il a un rôle primordial en tant que collectivité sur l'espace territorial local dans ses relations avec les autres collectivités.

³ Proposition de la commission pour la libération de la croissance française (CLCF) présidée par Jacques Attali dite « commission Attali ».

⁴ La primauté était censée revenir à la région par rapport aux autres collectivités surtout en matière de développement économique.

⁵ Le département est à la fois circonscription administrative et collectivité territoriale comme la commune ou la région.

Le département : une collectivité loin d'être en voie de disparition

Aussi, dans cette étude sur la résistance séculaire du département, il nous semble opportun de revenir sur les deux raisons qui pourraient justifier sa survivance, dans un premier mouvement, en développant les caractères de plus de deux siècles de relations de proximité avec le pouvoir central qui font de lui un espace stratégique aussi bien au niveau administratif que politique (I) et dans un second volet, en montrant combien, malgré les critiques discutables, le département est une collectivité qui voit affirmer son rôle incontournable sur l'espace territorial local par les faits et le droit (II).

I – Le département dans une double nature des rapports entre centre et périphérie

Deux cent ans de relations étroites entre l'assemblée départementale et le pouvoir central incarné par le préfet ont laissé des traces. Échelon de centralisation par excellence à sa création, le département s'est vu reconnaître progressivement son statut de collectivité autonome. Il est cependant resté un espace privilégié d'organisation administrative de l'État par le déploiement de ses grands services publics et de coopération avec l'administration décentralisée dans la mise en œuvre de politiques territoriales. L'État ne peut supprimer le département sans entamer une vaste refonte de son organisation. Ceci explique la place stratégique de la structure pour l'État et plaide en faveur de sa pérennité. Par ailleurs, la représentation locale dispose d'un atout majeur au plan national en ce qu'elle constitue la base électorale de choix de la haute chambre nationale et qu'une quelconque réforme de la collectivité locale ne peut se faire sans l'aval du Sénat.

Ainsi, voyons dans quelle mesure le poids de son histoire (A), mais aussi la volonté et les besoins d'organisation territoriale l'ont rendu stratégique tant pour le pouvoir central que pour les élus locaux (B).

A – Plus de cents ans d'une autonomie bridée

Son organisation se voulait très démocratique avec une gestion uniformisée par un Conseil élu, mais très vite il n'a pas résisté aux événements et à la victoire des jacobins conduisant le gouvernement de salut public à re-centraliser les décisions et à nommer les personnels tout en les soumettant au contrôle étroit des comités locaux de salut public et des commissaires de la République.

Avec la loi du 28 pluviôse an VIII, Napoléon Bonaparte institue les préfets réaffirmant l'autorité de l'État par ses agents dans le département.

Cela marque un retour à une très forte centralisation. Tous les organes de gestion du département sont nommés par le pouvoir central avec comme exécutif départemental le préfet. L'État reprend ainsi la main et assoie son pouvoir de façon plus importante sur le territoire et les instances du département. Comme l'a souligné P.L. Frier : « Il y a toujours là une volonté de faire traiter par Paris l'essentiel des affaires, même si la pratique pourrait être différente, ne serait-ce qu'en raison des difficultés de communication et de l'engorgement du centre »⁶.

Certaines dispositions sous l'Empire sont tout de même venues « accroître » les pouvoirs confiés aux Conseils généraux, en particulier l'autorisation de voter pour leurs dépenses dites « variables », des centimes facultatifs. Ce vote des centimes facultatifs représente pour l'assemblée une première avancée vers l'autonomie de prélever des ressources budgétaires. Les départements commencent ainsi à disposer de ressources propres et de véritables budgets. De plus, deux décrets de 1811 érigent le département en propriétaire, qualité qui lui a été pendant longtemps contestée par le Conseil d'État. Ainsi, lui sont concédés les bâtiments consacrés au service des Cours et Tribunaux et l'entretien des routes « départementales » et certains travaux « occasionnés par les routes impériales de 3^{ème} classe ». Cela constitue des pas progressifs mais lents vers une relative liberté locale. Tout cela reste pourtant sous une tutelle stricte du préfet face auquel le président du Conseil général reste subordonné.

La Monarchie de juillet marque le retour d'une volonté décentralisatrice du pouvoir central. Une volonté exprimée par plusieurs lois soumettant à l'élection les membres du Conseil ou encore attribuant à l'assemblée le droit de prendre des décisions exécutoires⁷.

Même si ces dispositions, en plus de la reconnaissance de la personnalité morale aux départements par avis du Conseil d'État du 27 août 1834, auraient dû parachever juridiquement son autonomie en tant que collectivité, le pouvoir central ne relâche pas son joug et ne lui accorde toujours pas la qualité de collectivité locale. Plus encore, par décret du 25 mars 1852, Louis Napoléon transfère aux préfets l'autorité décisionnelle et de nomination locale⁸.

Toutefois, par la loi du 18 juillet 1866, le législateur va élargir les attributions du Conseil général en l'autorisant pour la première fois à délibérer sur des affaires d'intérêt exclusivement départemental. Cela

⁶ P.L. FRIER, *Précis de droit administratif*, Domat Monchrétien, 2004, p. 105.

⁷ Loi du 22 juin 1833 ; loi du 10 mai 1838 ; loi du 3 août 1848.

⁸ On impose même par circulaire aux conseillers généraux leur tenue.

Le département : une collectivité loin d'être en voie de disparition

préfigure la naissance de la clause générale de compétence mais sans pour autant lever le poids de la tutelle étatique.

La III^{ème} République viendra souffler un renouveau décentralisateur avec la loi du 10 août 1871 par l'institution d'une véritable charte départementale en élargissant les compétences du Conseil général et en créant une commission départementale sans pour autant supprimer la subordination des instances locales au pouvoir central qui a pouvoir de nomination de l'exécutif départemental. D'autres lois viendront poursuivre de façon significative les avancées de reconnaissance de son autonomie à la collectivité territoriale notamment par l'élection du président de la commission départementale et le renforcement de la valeur juridique des décisions du Conseil général⁹.

Le régime de Vichy va marquer un coup d'arrêt à cet essor de la décentralisation et un retour assez fort, voire même brutal, à la centralisation autoritaire. Le décret du 20 août 1940 du maréchal Pétain suspend les sessions des Conseils généraux et des conseils d'arrondissements. Les pouvoirs exercés par les Conseils généraux et les commissions départementales sont dévolus aux préfets.

La IV^{ème} République et le retour à la légalité républicaine arrivent avec une révolution majeure en matière de décentralisation. En effet, la constitution de 1946 dans son article 87 va consacrer la liberté d'administration des collectivités territoriales. L'article 87 dispose ainsi que « les collectivités locales s'administrent librement par des Conseils élus au suffrage universel. L'exécution des décisions de ces Conseils est assurée par leur maire et leur président ». Pourtant, paradoxalement et malgré cette consécration constitutionnelle de la libre administration des collectivités territoriales et du statut de collectivité territoriale accordé au département, le préfet demeure l'exécutif du département. Le législateur ne suit pas le constituant en supprimant cette tutelle du pouvoir central. C'est dire la résistance et la réticence respectivement du pouvoir central et du législateur à entériner cette liberté. L'État garde sous son autorité le département, malgré sa reconnaissance comme collectivité territoriale dotée d'une autonomie d'administration constitutionnelle.

C'est véritablement 1982 qui constitue l'apogée de cette liberté d'administration avec la loi du 2 mars 1982¹⁰. L'État accompagne tout de

⁹ La loi du 8 juillet 1889 qui institue l'élection du président de la commission départementale ; le décret-loi de décentralisation et déconcentration administrative du 3 novembre 1926.

¹⁰ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982, *JORF* du 3 mars 1982, p. 730.

même cette décentralisation d'une déconcentration au profit du préfet et permet ainsi une certaine compensation de sa perte de pouvoir face à des collectivités locales renforcées et tout particulièrement le département. Il veut demeurer localement puissant en établissant un contrôle de légalité sur les collectivités¹¹.

Ainsi, plus d'un siècle de présence et d'autorité sans partage du pouvoir central dans le département laisse, à bien des égards, de nombreux vestiges. Ce dernier demeure essentiel et stratégique pour l'État. Aujourd'hui, plus de deux siècles après sa création, le département demeure pour le pouvoir central et les élus locaux un espace politique et administratif de premier plan.

B – Le département, un espace d'enjeu stratégique des relations entre pouvoir central et collectivités locales

Les vestiges de deux cents ans de centralisation demeurent encore dans le département. La collectivité territoriale a gardé des relations privilégiées avec le pouvoir central tant au niveau administratif, dans sa collaboration avec le préfet et ses services dans la mise en œuvre de politiques territoriales, qu'au niveau politique par ses soutiens de poids au sein du Sénat. Ces soutiens de poids entre le département et le pouvoir central participent à la sauvegarde de sa pérennité.

En effet, dans ses rapports de proximité avec le pouvoir central, les départements disposent d'une représentation politique de poids au sein du Sénat qui, depuis la réforme constitutionnelle de 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, a vu consacrer par le texte fondamental une prérogative spécifique attestant d'une mission constitutionnelle de défense des collectivités locales¹². De plus, en vertu du nouvel article 39 al. 2 de la constitution, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation de ces collectivités doivent être soumis à l'examen du Sénat avant d'être transmis à l'Assemblée nationale ce qui n'est pas négligeable dans le cas d'une réforme qui pourrait « porter atteinte » à la collectivité départementale.

En effet, le département est aussi une circonscription électorale dont dépend tout notre édifice de représentation politique. C'est notamment le cas du Sénat. Les membres de la haute assemblée, élus dans un cadre départemental par un collège presque exclusivement composé d'élus locaux. Ce collège est dominé très largement par les élus municipaux

¹¹ CC n° 82-137 DC, du 25 février 1982, *Rec.* 38.

¹² Art 24 de la constitution du 4 octobre 1958.

Le département : une collectivité loin d'être en voie de disparition

majoritairement issus de petites communes¹³. D'où l'appellation par Gambetta de « grand conseil des communes de France ». Il va de soi que les élus de la deuxième chambre sont enclins à écouter les revendications de leur électorat.

Depuis 1875, les sénateurs jouent de leur influence auprès des gouvernements pour faire valoir les intérêts des élus de leurs départements. Leur désignation se déroule au suffrage universel indirect au sein d'un collège électoral départemental composé de toutes les catégories d'élus locaux. Ainsi, même si à aucun moment les membres de la haute assemblée n'ont le sentiment de répondre à une mission de défense des collectivités territoriales qui leur serait officiellement reconnue, il n'empêche que, déjà sous la troisième République, c'est bien la seconde chambre qui, lors de la loi municipale de 1884, s'inquiète de préserver les communes face au risque que ferait peser sur leur autonomie la création de commissions intercommunales.

Au cours de la quatrième République, on verra apparaître dans le discours des sénateurs cette référence à leur rôle, au sein de la seconde chambre, de défenseurs des collectivités locales. En 1951, lors de l'examen du nouveau statut des personnels communaux, les membres du Conseil de la République affichent leur volonté de défendre les élus municipaux contre les intentions centralisatrices prêtées au pouvoir central.

Aujourd'hui encore et plus que jamais, la seconde chambre, à l'image des départements de France, demeure leur meilleur soutien au sein de l'État et pourrait opposer un refus si leur base électorale se trouvait menacée. Le pouvoir important de l'Association des départements de France (ADF) en témoigne. Chaque fois qu'un projet de loi venait en discussion au parlement, les présidents de Conseils généraux se sont coordonnés pour que, le plus souvent possible, l'un des leurs soit désigné comme rapporteur. En effet, au sein du parlement les présidents de Conseils généraux forment un groupe de pression beaucoup plus influent que celui des présidents de Conseils régionaux¹⁴.

Il est vrai qu'il faut nuancer la portée de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 s'agissant du rôle du Sénat : il bénéficie d'une priorité d'examen

¹³ 95% du collège est formé d'élus de petites communes rurales.

¹⁴ Cela s'est confirmé encore sous la précédente législature où, dans la présentation initiale de sa réforme de l'administration locale, le gouvernement Raffarin prévoyait un rôle prépondérant pour les régions. Mais dès la première lecture au Sénat, la tendance a été inversée au profit du département. Les sénateurs présidents de Conseils généraux, toutes opinions confondues, se sont mobilisés comme un seul homme.

qui ne vaut que sur les projets de loi et il ne peut faire jeu égal avec l'Assemblée nationale qui pourra toujours statuer seule en dernière lecture dans l'examen des textes relatifs aux collectivités territoriales. Seulement, la suppression d'une collectivité territoriale, en l'occurrence le département, ne pourrait se faire sans la révision de la constitution. Cela induirait qu'il faut l'aval du Sénat pour que la révision aboutisse. Il serait difficile de croire que la deuxième chambre se prive de ce qui fait son électorat. « On ne peut se prévaloir de sa propre turpitude ». Le département de ce fait a encore de beaux jours devant lui ; à tout le moins, il risque peu de se voir remis en question par « ceux qui le représentent ».

II – Le département : une collectivité territoriale critiquée mais un rôle primordial

Les critiques contre la collectivité départementale sont nombreuses mais ne justifient pas pour autant sa disparition. Elles ont une portée limitée en ce sens que l'on pourrait y remédier par des réformes de l'institution plus que par sa suppression (A). Une suppression qui n'est pas envisageable compte tenu du rôle incontournable de la collectivité sur la scène locale surtout auprès des communes rurales (B).

A – Des critiques discutables

Le département, par périodes pas forcément régulières, fait l'objet de critiques. Ce sont des critiques récurrentes sur le mode de désignation de ses élus et sur son cadre territorial qui serait trop exigü. En effet, ses détracteurs dénoncent un mode de scrutin désuet qui ne reflète pas la situation actuelle et serait producteur d'inégalités entre le rural et l'urbain. Mais plus encore, eu égard au progrès des moyens de communication, de planification économique et d'aménagement du territoire, le département ne serait plus adapté. Cela légitime une réflexion sur une modernisation du mode d'élection des conseillers généraux et sur sa place comme cadre de développement territorial.

Le mode d'élection des conseillers généraux n'a pas changé depuis deux siècles. Cela est flagrant tant pour le mode de scrutin que pour le découpage cantonal. Il est vrai que ce système donne une prime non négligeable aux cantons ruraux ; avec en résultat une sur-représentation du monde rural par rapport au canton urbain. Une injustice aussi puisque d'énormes écarts existent entre cantons d'un même département. Cet aspect est aggravé par l'arbitraire du découpage des cantons créés depuis 1958. De plus ce scrutin revêt un caractère anachronique car au XIX^e siècle, époque de sa création, les

Le département : une collectivité loin d'être en voie de disparition

conseillers généraux n'avaient qu'une fonction de notabilité figurative. Aujourd'hui encore, beaucoup de ces élus n'ont que des préoccupations étroitement limitées à leur canton, sans aucune vue d'ensemble des problèmes du département¹⁵. Les cantons créés en l'an X étaient des circonscriptions judiciaires et leur découpage avait tenu compte des solidarités territoriales. C'est d'ailleurs la raison de leur survie. Au contraire, les cantons créés depuis 1958 ont été essentiellement subordonnés à des préoccupations électorales¹⁶. Cela amplifie et remet en cause la représentation des Conseils généraux. De sorte que le canton est fortement contesté comme circonscription pertinente pour élire les conseillers.

La solution en l'espèce n'est pas de supprimer le département mais de moderniser son mode de scrutin. La recherche d'un système d'élection des conseillers généraux qui soit à la fois moderne, représentatif et équitable pourrait être, comme le suggère J.-L. Masson¹⁷, de les élire dans le cadre de l'arrondissement au scrutin proportionnel de liste à un tour. Le nombre d'élus serait proportionnel à la population et serait actualisé automatiquement à l'issue de chaque recensement général. Les avantages de ce mode de scrutin seraient nombreux : il garantirait un réel pluralisme ; l'utilisation des arrondissements administratifs éviterait de devoir définir de nouveaux découpages arbitraires. Par ailleurs, l'arrondissement tout comme le canton correspond quasiment toujours à un bassin de vie reflétant de réelles solidarités. Le nombre d'élus par arrondissement serait suffisamment réduit pour éviter l'effet d'éparpillement du scrutin proportionnel et garantir ainsi une majorité stable. L'assise territoriale des élus et la proximité avec les électeurs resteraient suffisantes pour qu'ils soient obligés d'avoir un enracinement local¹⁸. Enfin, une fixation pour chaque département d'un nombre modéré de conseillers par tranche de population réduirait le nombre d'élus départementaux et du coup les frais de gestion¹⁹.

Une autre critique, dans la ligne de la précédente, porte sur la remise en cause du département comme cadre de mise en œuvre de politiques publiques locales. Considéré comme coincé entre l'intercommunalité et la région et de plus concurrencé par « les pays », le département serait superflu. Beaucoup d'observateurs se sont prononcés pour une

¹⁵ J.-L. MASSON, dossier spécial « le département », *Pouvoirs locaux* n° 75, p. 113.

¹⁶ J.-L. MASSON, *Histoires administratives de la Lorraine*, éd. Lanore, 1982, p. 578.

¹⁷ J.-L. MASSON, proposition de loi n° 401, Sénat 17 septembre 2002.

¹⁸ En effet la taille réduite de l'arrondissement garantit un minimum de personnalisation du vote des électeurs.

¹⁹ J.-L. MASSON, dossier spécial « le département », *Pouvoirs locaux* n° 75, p. 114.

rationalisation entre échelons régional et départemental au profit de la région. Constatant la puissance des grandes régions européennes, plusieurs juristes et personnalités politiques ont plaidé pour un démantèlement du département avec une dévolution de ses compétences soit à la région, soit aux intercommunalités.

Par rapport aux autres pays européens dont les régions sont présentées comme des modèles²⁰, remarquons tout de même qu'ils ne sont pas de la même nature que la France. En effet, ce sont des pays qui ont adopté soit le système régional soit le système fédéral où le degré de dévolution d'autonomie et de compétences n'est pas le même que celui des collectivités françaises. Les modalités de gouvernance territoriale n'étant pas les mêmes, les effets ne peuvent pas être les mêmes, tout au moins ils doivent être rapprochés dans une juste mesure.

Cependant, dans tous ces pays se pose la problématique de la nécessité d'un échelon intermédiaire entre la région, trop vaste et trop éloignée du citoyen, et la commune pour servir d'interface de coopération et de mise en œuvre des projets régionaux. Le département se trouve être celui qui serait le plus adapté. Il ne serait donc pas souhaitable d'envisager sa suppression d'autant que son rôle sur la scène locale française est essentiel.

B – Réaffirmation d'une collectivité primordiale au niveau local

Le département reste perçu par les communes, et tout particulièrement par les communes rurales et leurs groupements, comme l'interlocuteur institutionnel le plus important. De fait, il constitue le partenaire financier primordial de bien des actions conduites au plan local. Nombreux sont les élus qui y sont attachés. Ceci s'explique par des raisons de proximité « favorisant l'aisance de la lisibilité des situations locales »²¹. L'aide apportée par le département aux communes caractérise, dans une large mesure, son action administrative locale. C'est aujourd'hui un partenaire de choix.

Ce soutien s'inscrit dans une stratégie de développement territorial et favorise, à travers l'émergence d'une intercommunalité, un aménagement concerté du territoire. Il se trouve que pour lutter contre la désertification du milieu rural il faut favoriser une certaine existence des communes rurales et permettre aux populations de bénéficier d'un minimum de services. Or, nombreuses sont les petites communes qui, même regroupées en intercommunalité, n'ont pas les moyens d'assumer seules leurs

²⁰ Particulièrement les régions espagnoles, allemandes et italiennes.

²¹ Dominique ANDALFETTO, *Le département, hier, aujourd'hui, demain*, éd. PUG, p. 307.

Le département : une collectivité loin d'être en voie de disparition

responsabilités. Même des services aussi élémentaires que la desserte en eau et l'assainissement représentent des charges auxquelles elles ne peuvent faire face. Patrick Lothe²² soulignait que « force est de constater, qu'avec l'évolution peu favorable de la dotation globale d'équipement (DGE), l'État se désengage de plus en plus et il le fera encore plus comme le confirme la suppression du contrat de croissance et de solidarité. La région en s'appuyant sur les pays a délaissé l'aide aux petites communes. C'est tout naturellement le département qui devient le seul recours de ces communes. Il va assumer, d'une certaine manière, des fonctions de solidarités intradépartementales ».

C'est un véritable « devoir d'aide aux communes », institué par la loi²³ et confirmé par les faits, que le département va assumer et qui peut se décliner en soutien logistique, d'ordre technique, juridique ou financier. C'est le cas des agences techniques départementales d'aide aux collectivités locales prévues par la loi de 1982 en son article 32²⁴. Le rapporteur du texte de loi faisait remarquer que la création de cet établissement public départemental répondait aux besoins « de chercher des formules permettant aux communes de s'affranchir des contrôles et de l'orientation prioritaire que donnent les services de l'État aux projets des communes grâce à l'importance de leurs moyens techniques »

Ce sont les petites communes qui en sont les premières bénéficiaires. La montée en puissance et en qualité des services départementaux qui se sont équipés techniquement, juridiquement et financièrement d'agences départementales, pourrait conduire à les voir se développer sur tout le territoire. Même si cela pourrait être contrarié par les offres de service ou encore la procédure simplifiée des services de l'État, pour ne citer que celles-là, les services de l'État ne pourraient absorber à eux seuls les demandes de toutes les communes. Il sera donc nécessaire d'avoir des outils d'aide telles que les agences départementales.

Outre la création d'agences, l'intervention du département auprès des communes se fait aussi par des aides à objet spécifique. Ce sont : l'aide à l'équipement rural²⁵, l'aide à l'adduction d'eau, à l'assainissement et à l'électrification, l'aide aux entreprises de spectacles cinématographiques.

²² Patrick LOTHE, directeur général des services du Conseil général du Cantal, *Pouvoir locaux*, n° 75, 2007, p. 52.

²³ *Idem*.

²⁴ Décrit à l'article L5511-1 du CGCT.

²⁵ Cette aide n'est pas déterminée et peut prendre toutes sortes de formes (directes ou indirectes) sans que le département ait élaboré un programme d'aide.

A côté de ces aides, nous avons des actions menées par le département qui viennent confirmer son rôle de régulateur de la solidarité départementale entre communes. Il en va ainsi de son action de répartition des produits de la fiscalité²⁶. Même si ces recettes sont collectées par l'État, c'est le département qui en définit les critères de répartition. Il y a en outre l'attribution de subventions: souvent sous la forme d'un « fond départemental d'aide au développement local »²⁷. En effet, concernant le développement économique, la loi ne reconnaît pas au département la vocation à être chef de file. Ce rôle revient à la région. Seulement, l'expérience de terrain montre que l'intervention du département reste salutaire pour le soutien à l'économie locale pour laquelle il constitue un bon niveau d'analyse et d'action dans une logique d'aménagement du territoire de proximité.

De plus en plus, les communes et leurs groupements en milieu rural s'organisent autour du chef-lieu de canton et de son maire très souvent conseiller général. La structure politique du département revêt, dans cette optique, plus de souplesse. Les conseillers généraux participent de plus en plus, aux côtés de la région, aux politiques contractuelles initiées par l'État. Certes, cette participation vient de la crainte d'être marginalisés. Mais pour les Conseils généraux, cela leur permet de profiter de leurs compétences pour réaffirmer leur présence sur le territoire en tant que partenaires plus fiables que la région (trop lointaine) et en tant qu'intercesseurs de choix aussi bien pour les projets entre collectivités et groupements interdépartementaux que pour des programmations régionales.

Avec la réforme de 2003, les régions ne sortent pas renforcées juridiquement et leurs nouvelles compétences ne leur permettent pas d'avoir une assise significative sur leurs territoires. Sur le territoire régional, même si les compétences sont respectées, il n'empêche que tout le monde fait un peu tout en vertu d'un mandat électif. Le département se présente alors comme le garant d'une certaine cohérence stable du territoire. C'est d'ailleurs ce même département qui sort victorieux de l'acte 2 de la

²⁶ C'est une mission du Conseil général de redistribution des ressources entre communes par la répartition de recettes fiscales (fonds départementaux de la TP, fonds départementaux de la taxe additionnelle, produits des amendes de police).

²⁷ Ces aides substantielles, qui peuvent aller jusqu'à 50 % du financement des projets communaux, obtiennent la faveur des communes et de leurs groupements. En effet, la demande d'opérations nécessitant des subventions s'est énormément accrue. Les départements ont ainsi intensifié leur partenariat avec les collectivités communales et leurs groupements par des « contrats départementaux de développement et d'aménagement ».

Le département : une collectivité loin d'être en voie de disparition

décentralisation avec des compétences renforcées en matière médicale, sanitaire et sociale.

Envisageons un instant que, malgré les éléments analysés précédemment, le législateur décide de supprimer le département en tant que collectivité territoriale sur l'autel de la marche vers la croissance économique ou tout autre raison : à qui seraient redistribuées ses compétences et tout particulièrement le pôle médical sanitaire et social ou encore le RMI avec leurs lots d'allocataires revendicatifs et de bataillons de fonctionnaires qui ne le seront pas moins ? Les intercommunalités ne pourraient pas le gérer et il y aurait autant d'inégalités d'un territoire à l'autre que de configurations intercommunales. Seules les grosse agglomération en auraient les moyens. La région est trop lointaine pour prendre en charge cette compétence qui demande plus de proximité avec les citoyens.

Ainsi, outre sa dimension stratégique et politique, le département incarne la permanence du territoire. Comme le fait remarquer Philippe Estèbe, entre régionalisation incertaine et fragmentation locale à géométrie et moyens variables, le département assure aux institutions qui lui sont liées un périmètre stable et identifiable y compris dans son arbitraire et son caractère décalé. Son action locale reste primordiale sur un espace où il joue le rôle d'intercesseur territorial, de pourvoyeur de fonds et de régulateur de politiques publiques territoriales.

Tout autant de constatations qui font penser que sa suppression n'est pas à l'ordre du jour. Le président de la République l'a dit. Le département est donc loin d'être mort ; alors : que vive le département !

**LE STATUT DES TERRITOIRES ULTRAMARINS :
PREFIGURATION DES RELATIONS CENTRE-PERIPHERIE
DANS LA FRANCE DU XXI^e SIECLE ?**

**par Michel Louis Martin,
directeur du Groupe de recherche sécurité et gouvernance,
Université Toulouse 1
et André Cabanis,
professeur à l'Université de Toulouse, sciences sociales**

Les présents développements n'ont pas pour but de décrire dans le détail l'architecture institutionnelle de l'outre-mer français, ni d'en proposer une analyse critique. À cet égard, l'on renverra le lecteur aux travaux des juristes administrativistes, spécialistes des questions relatives à la décentralisation ou à ces territoires proprement dits. Bien plutôt, il s'agit dans le cadre de ce colloque consacré au département, entité dont le principe se voit remis en cause aujourd'hui, de montrer en quoi le caractère de diversité et de provisoire qu'ont fini par revêtir les statuts ultramarins à la suite des réformes intervenues au cours de la présente décennie, constituent peut-être une forme possible des configurations que les relations centre-périphéries en général sont peut-être susceptibles de prendre dans le futur.

I

Ce qu'il était convenu d'appeler les départements et territoires d'outre-mer (DOM-TOM) fait figure d'éléments fragiles et disparates, en tous cas plutôt marginaux au sein de l'ensemble national français au point qu'il peut paraître un peu paradoxal de prétendre, fût-ce par provocation, leur

reconnaître un rôle de modèle. Il est vrai que leur destin aurait pu prendre un tour fort différent dans les années soixante lors de la mise en œuvre d'un processus massif de décolonisation et d'accession à l'indépendance de la plupart des éléments composant l'ancien Empire. Il fallut alors des décisions politiques liées à l'ancienneté de leur rattachement à la métropole, ce qui remontait généralement à une période antérieure à la Révolution, pour qu'il soit décidé de ne pas les intégrer dans le vaste mouvement d'octroi de la pleine souveraineté. Des revendications indépendantistes se sont d'ailleurs développées sur nombre de ces territoires maintenus sous la tutelle française, en fonction de critères un peu aléatoires, et certaines ont abouti, ainsi de Djibouti et des Comores. D'une façon générale, de multiples considérations paraissent donner à leur rattachement à la France un caractère provisoire : l'éloignement de la métropole (l'ultra-périphéricité), un niveau de vie inférieur à la moyenne française et un taux de chômage beaucoup plus élevé, un taux de croissance démographique qui décourageait toutes les tentatives de rattrapage, la difficulté de conserver une économie en toute logique plus orientée vers les voisins américains ou africains. S'y ajoutaient les prises de positions d'une partie de la communauté internationale, notamment dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations unies dont la majorité des membres jugeait de son devoir d'encourager ces territoires à obtenir une indépendance considérée alors comme l'aboutissement logique, voire unique des combats pour la libération conduits au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle.

À l'inverse, divers éléments incitaient les autorités françaises à préserver ces implantations éloignées de la métropole. Il y avait d'abord une sorte de nostalgie d'avoir été une grande puissance et l'idée que ces « confettis » de l'Empire constituaient le dernier barrage avant que le pays en soit réduit à se replier sur son hexagone continental. Des considérations stratégiques plus sérieuses complétaient cette conviction avec la crainte que la perte de ces bases lointaines, de ces îles faisant figure de porte-avions insubmersibles mouillant au large des continents africain et américain, voire asiatique, réduise la France au rang de puissance régionale incapable de projeter ses forces au-delà de ses frontières en Europe. S'ajoutaient des raisons d'ordre économique, liées à la fourniture d'un certain nombre de produits tropicaux, parfois de matières premières, et des emplacements

Le statut des territoires ultra-marins

pour un tourisme exotique n'impliquant pas de perte de devises. Enfin, avec l'évolution du droit international, l'extension de la notion d'eaux territoriales faisait naître l'espoir que ces territoires puissent permettre d'étendre l'influence française bien au-delà des rivages atlantique et méditerranéen, avec ce que cela implique de ressources halieutiques, voire minérales¹.

Dans ces conditions, les relations entre la France et ses territoires ultramarins ne pouvaient qu'être crispées, marquées chez nombre de ses ressortissants par un sentiment d'infériorisation, l'impression de ne pas avoir été jugés dignes d'accéder à la pleine souveraineté, compliquée chez beaucoup par la conviction qu'en réclamant l'indépendance dont certaines conséquences inquiétaient malgré tout, ils obtiendraient vraisemblablement plus d'autonomie et sans doute davantage d'aides financières. À l'inverse le pouvoir central était partagé entre le souci de ne pas se dépouiller de ces possessions peut-être avantageuses un jour, tout en estimant que le coût était élevé tant en subventions que du fait des accusations de néocolonialisme de la part d'États du tiers monde dont on souhaitait se rapprocher².

Depuis deux décennies environ, la donne a changé. Avec le processus de construction européenne, l'idée s'est imposée chez beaucoup que la masse représentée par l'ensemble des territoires et des populations regroupés au sein de l'Union, avec un niveau de développement élevé, met à l'abri de la crainte de ne plus être perçu que comme une puissance de second rang. Même si l'on peut regretter qu'elle ne soit pas plus unie et dynamique au plan diplomatique, nul ne peut nier le poids que représente l'Europe dans les négociations internationales. Il n'apparaît donc plus aussi nécessaire de disposer de ces projections territoriales ultramarines destinées à soutenir la prétention de demeurer une puissance à vocation

¹ Entre autres, Ernest MOUTOUSSAMY, *Les DOM-TOM. Enjeu géopolitique, économique et stratégique*, Paris, L'Harmattan, 1988 ; s'agissant des territoires sis dans la zone caraïbéenne ainsi que la Guyane : Michel L. MARTIN, « French Presence and Strategic Interests in the Caribbean », in Jorge Rodríguez BERUFF et Humberto García MUÑIZ (dir.), *Security problems and policies in the post-Cold War Caribbean*, Londres, MacMillan, 1996, p. 32-61.

² Pour une étude générale voir Robert ALDRICH et John CONNELL, *France's Overseas Frontier : Départements and Territoires d'Outre-mer*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

mondiale. Au contraire : dans le cadre de la réglementation européenne et de la volonté d'homogénéisation des conditions de production, des statuts sociaux et, dans une certaine mesure, même des modes de vie, ces possessions situées dans l'Atlantique, le Pacifique ou l'océan Indien font figure d'entités trop différentes pour ne pas troubler le processus unificateur. Elles réclament des aides pour lesquelles les pays d'Europe centrale semblent avoir une vocation plus légitime à en bénéficier, d'autant qu'il paraît plus évident d'espérer que ces derniers soient à même de rattraper rapidement le niveau moyen atteint par les nations d'Europe occidentale³.

Par ailleurs, dans les négociations internationales que l'Union conduit au sein de l'OMC, la protection de divers produits exotiques, commercialisés en petites quantités mais auxquelles l'un ou l'autre de ces territoires liés à la France est attaché par tradition, vient compliquer le jeu des concessions possibles et rendre la négociation plus difficile pour un enjeu économique et social qui semble marginal. Enfin, les nouvelles formes de menaces militaires apparues dans le cadre d'une société internationale reconfigurée diminuent l'intérêt de ces bases fixes et lointaines qui ne sont plus forcément adaptées pour lutter contre les risques transnationalisés émergents, tels le terrorisme, la pollution ou la multiplication des trafics délinquants. Dans ces conditions, l'indépendance demandée par ces pays cesse d'apparaître comme une menace qu'il faut éloigner à n'importe quel prix. Elle peut même faire figure d'opportunité propice pour se débarrasser élégamment d'un fardeau inutile.

Simultanément d'ailleurs, l'on assiste à une évolution de la notion de souveraineté qui banalise l'idée d'indépendance⁴. Témoin de cette érosion le fait que l'État se voit concurrencé, entre autres, par ces nouveaux acteurs que sont les collectivités territoriales dans des domaines qui autrefois relevaient de son seul et souverain arbitrage, telles les relations internationales sur le terrain desquelles les élus locaux n'hésitent désormais plus à s'aventurer. Ce qui traditionnellement se limitait à quelques procédures plus ou moins formelles à base de jumelages, débouche

³ Voir les contributions dans Emmanuel JOS et Danielle PERROT (dir.), *L'Outre-mer et l'Europe communautaire*, Paris, Economica, 1994 et, s'agissant des Antilles et de la Guyane, dans Richard BURTON et Fred RENO (dir.), *Les Antilles-Guyane au rendez-vous de l'Europe. Le grand tournant ?*, Paris, Economica, 1994.

⁴ Helen HINTJENS, *Alternatives to Independence : Explorations in Post-Colonial Relations*, Aldershot, Dartmouth Publishing, 1995.

Le statut des territoires ultra-marins

désormais sur une véritable forme de coopération décentralisée. Le point de vue des uns et des autres a profondément changé : autrefois fortement encadrés et limités par les représentants du pouvoir central, les communes, les départements et les régions sont désormais d'autant plus encouragés par les ministères parisiens à s'exporter à l'étranger que ces derniers savent les limites des financements à la disposition du gouvernement sur ce chapitre. Ils voient désormais dans les politiques conduites par les élus locaux moins en tant que rivales que comme des relais en vue d'améliorer l'efficacité des interventions par l'augmentation des moyens à disposition⁵.

La marge d'autonomie désormais reconnue aux collectivités se trouvant sur le continent, légitime de nouvelles concessions octroyées aux territoires extérieurs. La notion de statut pour ces derniers devient de plus en plus fluide. Depuis que la notion de tutelle a disparu, les rapports entre la métropole et ses dépendances impériales ne peuvent plus s'analyser sous la forme d'un choix réduit à trois possibilités strictement délimitées : intégration, autonomie ou indépendance. Tout n'est pas malcommode dans cette évolution. Ce que les dirigeants nationaux perdent en rigueur juridique ou en clarté puisée dans la notion de souveraineté, ils le gagnent en marge de négociation. Il n'y a plus de ligne de rupture dans la revendication autonomiste dont certains soutenaient qu'à partir d'un niveau élevé de transfert de compétences, elle équivaldrait à une sortie de la communauté nationale. Le terme de « souveraineté partagée⁶ » n'est plus une contradiction dans les termes, mais correspond bien aux nouveaux usages présidant désormais aux relations centre-périphéries. Un tel constat, une telle élasticité dans l'étendue des concessions possibles sans rupture inévitable, font perdre du poids à la technique du chantage à l'indépendance.

⁵ Marie-José TULARD, *La coopération décentralisée*, Paris, LGDJ, 2006.

⁶ Jacques ZILLER, « Partager la souveraineté. Ici et ailleurs », in Jean-Yves FABERON et Guy AGNIEL (dir.), *Souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé*, Paris, La Documentation française, 2000, p. 417-458.

II

Les nouveaux statuts sont à la fois très divers et ostensiblement provisoires, au point d'évoquer l'idée de statut sur mesure⁷ ». Pour ce qui est de leur *caractère de diversité*, il rompt avec une tradition républicaine plusieurs fois séculaire. L'objectif des acteurs de la Révolution de 1789, qui ont jeté les bases de l'actuelle organisation territoriale en France, était au contraire de mettre fin à la multiplicité des statuts des différents territoires composant la France continentale. Sous l'Ancien Régime, chaque province et chaque ville avait sa propre organisation héritée du Moyen Âge et conservée lors de l'intégration au domaine royal, avec une composition, des modes de désignation et une répartition des compétences pour ce qui est des instances de décision, variant d'une collectivité à l'autre, sans que les spécificités s'expliquent autrement que par des héritages historiques aux origines passablement opaques mais auxquels les populations demeuraient attachées. Les révolutionnaires ont considéré comme un progrès décisif de mettre en place un statut unique tant pour les départements que pour les communes. Cette uniformisation se traduit même, de façon éphémère, par le statut de département octroyé aux îles des Antilles, d'autant plus artificiel qu'elles sont coupées de la métropole par le blocus anglais. De toutes façons, imposer le même statut partout se justifiait mieux pour les départements que pour les communes, de tailles très diverses, même si la plus importante d'entre elles, Paris, reçoit dès l'an VIII un statut particulier.

La situation administrative de la capitale témoigne que c'est donc très tôt et par la force des choses qu'est acceptée la notion de régime dérogatoire. Elle se veut cependant comme une concession qu'imposent les nécessités du moment et auxquelles il faut tendre à mettre fin le plus rapidement possible. La conviction demeure que les spécificités découlant de l'histoire ou de la géographie ne sauraient être que provisoires. Offenses à l'unité nationale, elles doivent être résolument érodées jusqu'à faire accéder ces communautés hétérogènes, dans leur propre intérêt et dans un souci de rationalisation administrative, au statut applicable à toutes les collectivités locales françaises. Une telle transformation est conçue presque comme une question de dignité pour ces espaces parfois fort éloignés de

⁷ Pour une analyse détaillée et actualisée de l'ensemble du dispositif institutionnel, voir Jean-Yves FABERON et Jacques ZILLER, *Le droit des collectivités d'outre-mer*, Paris, LGDJ, 2007.

Le statut des territoires ultra-marins

Paris, mais qu'il serait injuste de priver du privilège d'accéder à la position de commune et de département de plein exercice. Comme il se doit dans un système qui se veut strictement égalitaire, le territoire métropolitain n'est pas à l'écart de cette analyse, chaque fois qu'un accident historique ou géographique conduit à conférer quelque temps à une communauté quelconque un statut spécifique. Ainsi en va-t-il, par exemple, du Territoire de Belfort, séparé de son département de rattachement, le Haut-Rhin, par la défaite de 1871, doté d'un statut spécifique pour marquer le caractère provisoire de l'amputation de l'Alsace-Lorraine, puis qui conserve son autonomie après la première guerre mondiale, bénéficiant finalement en 1922 d'une organisation départementale calquée sur le droit commun⁸.

Naturellement, cette évolution à aboutissement programmé concerne au premier chef les collectivités situées dans les colonies, mais jouissant d'une forme d'auto-administration du fait de l'ancienneté de leurs liens avec la France, donc ayant vocation à devenir des collectivités territoriales françaises à part entière. Il en va ainsi des territoires algériens regroupés autour d'Alger, Constantine et Oran qui donnent naissance à trois départements français en 1848, dotés d'un statut rénové en 1875 mais qui n'assure que médiocrement la représentation des Algériens de souche, enfin portés à quinze départements à partir de 1958 avec proclamation du collège électoral unique. Il en va de même de Saint-Louis, Gorée, Dakar et Rufisque qui reçoivent finalement le statut de communes de plein exercice en 1872 et 1880. Bien que l'indépendance de l'Algérie et du Sénégal mette fin à ces régimes quasi métropolitains, ils préfigurent la façon dont la France va, par la suite, organiser, de ce point de vue des statuts territoriaux, l'intégration de certaines de ses anciennes colonies à la communauté nationale qui paraissent devoir lui rester liés.

Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, l'idée du constituant demeure de contenir la diversité en se limitant à deux catégories, les DOM et les TOM. À l'époque, cette dichotomisation même était considérée comme provisoire ; les spécificités des DOM (Martinique, Guadeloupe, Guyane et Réunion) étant plus ou moins destinées à disparaître, les TOM devant progressivement accéder au rang de départements, tel Saint-Pierre-et-Miquelon en 1976, à moins que certains d'entre eux choisissent de

⁸ Pour un bref historique de ces statuts, voir André CABANIS et Michel Louis MARTIN, *Histoire des institutions publiques de la France de 1875 à nos jours*, Paris, Ellipses, 1999, p. 29 et s.

devenir indépendants. À l'époque, la tendance n'est pas de rechercher à mieux adapter l'organisation administrative aux coutumes locales. Les circonscriptions traditionnelles, tels les royaumes à Wallis-et-Futuna ou les grandes chefferies en Nouvelle-Calédonie, font figure d'émouvantes curiosités ou d'archaïsmes regrettables que l'on préserve par complaisance mais dont l'effacement programmé est considéré comme une marque de progrès. Dans les discours officiels, jusque dans les manuels d'*Institutions administratives* ou de *Droit d'outre-mer* sourd comme une fierté de voir le modèle communal et départemental français fonctionner -à la satisfaction générale, explique-t-on- sur des continents lointains où ils s'imposent par leur caractère logique et rationnel, faisant une place à la participation des populations à la prise de décision tout en préservant l'unité d'un État fort et protecteur des valeurs républicaines.

La volonté de diversification durable va commencer à opérer dans les années 1970. Le point de départ du phénomène doit être recherché d'une part dans l'affirmation des régions dans le paysage administratif français, d'autre part dans des positions très diverses, voire opposées, à l'égard d'une éventuelle indépendance. C'est dans ces conditions que les anciens DOM se voient également attribuer en 1972, faute de vouloir se regrouper, le statut de région. Donc, l'on parlera désormais de départements et régions d'outre-mer (DROM). C'est encore dans ces conditions que Mayotte devient collectivité locale à part entière lorsque les autres îles des Comores proclament unilatéralement leur indépendance en 1975. À partir de là, chaque territoire va recevoir son statut propre, faisant décidément voler en éclat la vieille distinction DOM-TOM : la Nouvelle-Calédonie en 1976, la Polynésie en 1977 et Wallis et Futuna 1978. Le processus de diversification statutaire va véritablement exploser à partir des années 1980. Si certaines missions restent à la charge de la métropole, c'est moins par volonté de préserver la marge de manœuvre de l'ancien pouvoir central que par souci des élus locaux de ne pas prendre la responsabilité des équipements les plus lourds ou des services les plus coûteux. Dans ces conditions, les titres désormais conférés aux diverses composantes de la France ultramarine sont révélateurs de la volonté combinée du constituant et du législateur de donner à chacun une dénomination différente, en fonction de son degré d'autonomie et de sa volonté plus ou moins marquée de demeurer au sein de la République.

Le statut des territoires ultra-marins

La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003⁹ est cruciale en ce qu'elle réforme globalement le cadre constitutionnel de l'outre-mer, autrement dit en consacre « l'ancrage constitutionnel »¹⁰. En supprimant la vieille distinction entre départements et territoires d'outre mer, avec ses variations, elle paraissait pourtant avoir simplifié les choses et créé deux catégories clairement identifiées où chacun pouvait trouver sa place avec d'une part l'article 73 sur les DROM et d'autre part l'article 74 sur les COM ou collectivités d'outre-mer. Les évolutions ultérieures témoignent du souci de se libérer au moins partiellement de cette classification, avec des degrés d'autonomie très différents. L'étude des divers statuts donne évidemment une idée de l'éloignement ou, à l'inverse, de la proximité institutionnelle par rapport à la métropole. Cela réclamerait une analyse fort minutieuse, avec des conclusions toujours discutables et certainement discutées, tant cette idée du degré d'autonomie souhaitée et obtenue est objet de controverses dans chaque territoire. Il est possible, en revanche, de s'en faire une idée, nécessairement empreinte d'arbitraire, notamment et pour simplifier, à partir du titre octroyée à chaque entité géographique, ainsi qu'à son organe délibérant, en les classant du plus autonome au plus dépendant.

Le territoire administrativement, sinon géographiquement, le plus éloigné de la métropole est également celui grâce auquel le pas décisif va être franchi. Ce sont les revendications indépendantistes de la Nouvelle-Calédonie, avec le drame de la grotte d'Ouvéa en 1988, qui ouvrent la brèche la plus importante. Elles conduisent à faire des concessions qui paraissaient inimaginables quelques mois auparavant, puis à accepter, enfin à souhaiter une multiplication des statuts, chaque nouveau territoire réclamant sa propre organisation et parfois se la voyant imposer ce qui témoigne de la disparition en métropole de toute préoccupation uniformisatrice. Pour ce qui est d'abord de la Nouvelle Calédonie, le maître

⁹ Loi constitutionnelle n° 2003-276 relative à l'organisation décentralisée de la République, *J.O.*, 29 mars 2003, p. 5568 ; pour un commentaire : Xavier PHILIPPE, « France : The Amendment of the French Constitution 'On the Decentralized Organization of the Republic' », *International Journal of Constitutional Law*, vol. 2, 2004, p. 691-705.

¹⁰ Stéphane DIEMERT, « L'ancrage constitutionnel de la France d'Outre-mer », in Jean-Yves FABERON (dir.), *L'outre-mer français : la nouvelle donne institutionnelle*, Paris, La documentation française, 2004, p. 67-82.

du jeu, à l'époque comme maintenant, demeure le FLNKS (Front de libération nationale kanak et socialiste), devenu UNI-FLNKS (Union pour l'indépendance), minoritaire au niveau de l'ensemble du territoire, mais fort de sa détermination à réclamer la décolonisation et encouragé par la complaisance du RCPR (Rassemblement pour la Calédonie dans la République) majoritaire, devenu pour sa part Rassemblement-UMP. En 1988, l'objectif du FLNKS est double. Il souhaite en premier lieu un découpage territorial lui permettant de prendre le contrôle des deux des trois provinces, surtout celle du nord où se trouvent d'importantes réserves de nickel. Il s'efforce ensuite d'officialiser un gel du corps électoral en interdisant aux personnes nouvellement installées, et d'abord aux fonctionnaires métropolitains, de figurer sur la « liste électorale spéciale » habilitée à s'exprimer pour le Congrès, pour les Conseils de province et, le moment venu, pour l'indépendance, ce qui ouvre aux électeurs canaques la perspective de devenir majoritaires¹¹.

Une revendication si exorbitante mais dont la satisfaction apparaît nécessaire pour le maintien de la paix, suppose l'accord de la Cour européenne des droits de l'homme obtenu en janvier 2005 et la révision constitutionnelle de 2007. La Nouvelle-Calédonie fait ainsi désormais figure de « collectivité à statut particulier » au sens de l'article 72 alinéa 1^{er} de la constitution, sans autre précision pour éviter de paraître prendre position par rapport à une éventuelle accession à la « pleine souveraineté » prévue par les accords de Nouméa de 1998. Tout au plus, certains parlent-ils à son sujet de « pays d'outremer » (POUM) en renvoyant notamment aux très nombreuses références aux « lois du pays » figurant dans les articles 24 et suivants de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 sur le nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie. Signe de sa spécificité : l'archipel se voit consacrer un titre entier de la constitution, le titre XIII. Son organe délibérant porte l'intitulé valorisant de « Congrès », avec une connotation constituante et fondatrice qui n'est évidemment pas le fait du hasard.

Ce système dérogatoire très proche d'une forme de souveraineté va être repris en 2004 par la Polynésie avec diverses adaptations, avec surtout la volonté des autorités métropolitaines de ne pas regrouper les deux territoires dans la même catégorie juridique, malgré les éléments de

¹¹ Alain CHRISTNACHT, « La Nouvelle-Calédonie », *Notes et études documentaires*, n° 5184-85, décembre 2003.

Le statut des territoires ultra-marins

ressemblances et afin d'éviter les effets de contagion. La diversité ne s'en trouve qu'accentuée, ce que reflète le sigle POUMSR, correspondant au titre officiel : « pays d'outre-mer au sein de la République », qui figure dans l'article 1^{er} alinéa 2 de la loi n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française¹². Avoir ajouté la mention d'appartenance à la république dans la dénomination officielle se veut évidemment un signe que la rivalité compliquée entre l'indépendantiste Oscar Temaru, l'autonomiste Gaston Tong Sang et le vieux leader chiraquien Gaston Flosse, n'a pas fait disparaître. L'organe délibérant ne s'intitule pas « Congrès » ce qui aurait pu paraître un peu menaçant pour le statut de l'île mais porte le titre sobre et, d'une certain point de vue, prestigieux par son homonymie avec la composante la plus importante du Parlement français, d' « Assemblée »¹³.

Avec tout ce que ce classement peut avoir d'arbitraire, l'on peut classer Saint-Pierre-et-Miquelon en troisième position, du point de vue du degré d'autonomie. C'est dès 1985 qu'une loi l'avait sorti de la catégorie des départements pour en faire une collectivité à statut particulier tenant à la fois du département et de la région, mais avec une seule assemblée, contrairement aux Antilles, à la Guyane et à la Réunion. Des compétences spécifiques lui sont accordées en matière de fiscalité (notamment pour ce qui est de la redevance perçue sur l'exploitation des gisements miniers et des hydrocarbures), des douanes, de l'urbanisme et du logement (pour l'adoption de normes adaptées aux contraintes géographiques locales). Par ailleurs, le système électoral est modifié en fonction des demandes des élus. Saint-Pierre-et-Miquelon fait désormais partie des COM ou « collectivité d'outre-mer » au sens de l'article 74 de la constitution mais avec la dénomination de « collectivité territoriale » figurant dans l'article 6 la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007¹⁴. L'organe délibérant porte le nom rassurant de « conseil territorial » qui a de la peine à faire oublier aux

¹² *J.O.*, 2 mars 2004, p. 4183.

¹³ Alain MOYRAND, *Droit constitutionnel de la Polynésie française*, Paris, L'Harmattan (coll. « Portes océanes »), 2007.

¹⁴ *J.O.*, 22 février 2007.

populations le vieux nom de conseil général, remontant à l'époque de départementalisation¹⁵.

Pour ce qui est de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, anciennes communes de la Guadeloupe, le système est récent, donc difficile à interpréter, dans la mesure où ces deux îles ont obtenu en 2003 un statut spécifique qui rompt à la fois avec leur appartenance au département-région de Guadeloupe dont elles se séparent et avec leur situation de commune. C'est donc par référendum du 7 décembre 2003 que plus des trois quarts des habitants acceptent le statut de « collectivités d'outre-mer [...] se substituant à la commune et à la région ». La loi organique du 21 février 2007 et une loi ordinaire du même jour¹⁶ précisent l'organisation et les compétences de cette nouvelle institution, fondée notamment sur le principe d'identité législative par rapport à la métropole, à l'exception des matières relevant de leurs compétences. Par ailleurs, compte tenu des problèmes d'immigration clandestine, il est prévu que la réglementation française relative au séjour des étrangers ainsi qu'au droit d'asile, ne leur sont applicables que sur mention expresse. Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont des COM, avec chacun le titre de « collectivité » suivi de leur nom respectif, en vertu des articles 4 et 5 de la loi organique du 21 février 2007. Si l'absence d'adjectif « territorial » a un sens, on peut supposer qu'elle marque un petit retrait par rapport à Saint-Pierre-et-Miquelon, autonome plus tôt et autrefois plus peuplé. En revanche le titre de l'organe délibérant est le même : « Conseil territorial »¹⁷.

En ce qui concerne les Antilles et la Guyane, l'on a vu que leur refus de se regrouper pour constituer une région unique avait valu à chacune d'être désormais dotée de deux conseils, souvent rivaux et aux majorités différentes, chargés d'administrer le même territoire. Le sigle DROM résume cette situation exprimant la qualité de « département-région

¹⁵ Jean-Marie PONTIER, « Les petits territoires de la France lointaine : Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Terres australes et Antarctiques », *Revue française de droit administratif*, n° 4, juillet-août 2007, p. 659-660.

¹⁶ N° 2007-224, portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'Outre-mer, *J.O.*, 22 février 2007.

¹⁷ Stéphane DIEMERT, « La création de deux nouvelles collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution : Saint-Barthélemy et Saint-Martin », *Revue française de droit administratif*, juillet-août 2007, p. 669-680.

Le statut des territoires ultra-marins

d'outre-mer »¹⁸. À partir de la loi constitutionnelle de 2003, elles franchissent une étape supplémentaire avec le droit d'être habilitées par la loi à adapter à leur situation particulière les lois et les règlements applicables en métropole et dans les matières où s'exercent leurs compétences. Dans cette catégorie également, la diversité est de mise : jusqu'alors appartenant au même groupe des DROM que les Antilles et la Guyane, les habitants de la Réunion décident par référendum de se priver du droit de demander éventuellement au Parlement français le droit d'être habilitées à adapter la législation métropolitaine, refus singulier dans la mesure où il ne s'agit que d'une simple faculté que nul ne peut imposer à un territoire qui n'en voudrait pas mais que les Réunionnais se refusent à eux-mêmes comme une tentation inutile, sinon dangereuse. Eux aussi constituent un DROM, mais donc sans possibilité d'habilitation législative. En tous cas, les assemblées ont conservé le nom de conseil général et conseil régional, d'autant que la référence au statut métropolitain constitue la justification d'une coexistence coûteuse.

De fait, certains appréhendent de s'éloigner de la métropole, voire souhaitent une intégration plus poussée. C'est particulièrement net pour Mayotte dont le but est de devenir département. Si le nouvel état d'esprit au sein des autorités nationales tend à faciliter la prise de distance de la Nouvelle-Calédonie par rapport à la république, il tend au contraire à retarder l'intégration de Mayotte, tout en s'efforçant de tenir compte des demandes de ses représentants. Une loi de 2001 dote l'île d'un statut de « collectivité départementale », avec des responsabilités qui ne lui sont pas imposées afin de tenir compte de son niveau de développement et ne pas la contraindre à prendre en charge les collèges et les lycées (charges trop lourdes du fait de la croissance très rapide des effectifs des établissements scolaires), les routes (dont la majorité ne sont pas encore goudronnées) et les maladies vectorielles (dans la mesure où l'île est située dans une zone paludéenne et menacée par le chikougounya). Mayotte est une COM, avec le nom très spécifique de « collectivité départementale de Mayotte », conféré par l'article 3 de la loi organique n° 2007-223. Son organe délibérant

¹⁸ Nathalie RUBIO, *L'avenir des départements antillais*, Paris, La Documentation française, 2000.

porte le titre de « Conseil général » qui trahit la volonté départementaliste de l'île¹⁹.

Quant aux terres australes et antarctiques, c'est également la loi ordinaire du 21 février 2007 qui leur accorde un statut de collectivité territoriale d'autant plus original que ces territoires n'ont pas d'habitants permanents. Le préfet administrateur supérieur des terres australes et antarctiques françaises dispose donc de pouvoirs régaliens qui évoquent les préfets d'avant la décentralisation de 1982 tandis que l'organe délibérant est fourni par un conseil consultatif de sept membres désignés par les ministères ayant les TAAF comme champ de compétences. S'agissant de la catégorie juridique dont relèvent les TAAF, la loi n° 2007-224 du 21 février 2007²⁰, dans son article 14, leur a explicitement conservé le titre de TOM ou territoire d'outre-mer que l'on croyait pourtant supprimé par la réforme constitutionnelle de 2003²¹.

C'est donc un système « à la carte²² » qui a été mis en place avec une évidente volonté de diversification croissante des statuts telle qu'aucun élément lié au souci de préserver les vieilles règles d'unités ou de souveraineté nationales ne semble faire obstacle à la volonté de satisfaire aux demandes des populations. Au contraire, le constituant et le législateur rivalisent d'audace pour accompagner chacun de ces territoires sur la voie d'un éloignement statutaire de plus en de plus marqué à l'égard de la métropole. Le mouvement est tel et l'intention si perceptible que les populations en viennent à refuser de se voir octroyer certaines marges de manœuvre qui leur sont proposées par crainte de s'engager dans un processus qu'elles ne pourraient plus maîtriser. Elles auraient pu en accepter le principe quitte à ne pas le mettre en œuvre, mais en le

¹⁹ PONTIER, *op. cit.*, p. 656-659.

²⁰ *J.O.*, 22 février 2007.

²¹ André ORAISON, « Le statut des Terres australes et antarctiques française à la lumière de l'article additionnel 72-3 de la Constitution », *Revue française de droit administratif*, n° 4, juillet-août 2007, p. 681-695 ; du même auteur sur l'extension des pouvoirs du préfet, notamment en matière environnementale pour les îles Éparses : « Le préfet des Taaf : un nouveau responsable de la protection de l'environnement sur les îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Basas da India », *Revue juridique et politique des États francophones*, n° 1 (spécial statut de l'outre-mer), janvier-mars 2006, p. 120-151.

²² Laurent BLERIOT, « Les départements et régions d'outre-mer : un statut à la carte », *Pouvoirs*, n° 113, 2005, p. 57-69.

Le statut des territoires ultra-marins

conservant comme une éventualité qui leur demeure ouverte, elles ont parfois préféré s'en priver comme par crainte d'être un jour tentées d'y recourir, peut-être même de se le voir imposé par la métropole. Ce sentiment de fragilité des statuts ultramarins est accentué par leur caractère provisoire. Le choix ostensiblement effectué consiste à refuser de rien fonder de durable, assorti d'un engagement régulièrement renouvelé de tout remettre en cause à des dates fixées à l'avance.

III

Le *caractère provisoire* a été, pour la première fois et de manière pour le moins spectaculaire, prévu par les accords Matignon sur la Nouvelle-Calédonie de 1988. C'est la volonté des Kanaks de geler le corps électoral et le souci des autorités françaises, ainsi que des représentants caldoches, de ne rien accepter d'absolument irréversible, qui est à l'origine de cette idée d'une renégociation automatique au bout de dix ans. Les accords de Nouméa conclus en 1998 correspondent à cette logique. Le système actuellement en vigueur est le résultat de négociations successives et de quelques passages en force de la part du gouvernement au détriment de la majorité des habitants hostiles à l'indépendance. L'objectif des Kanaks est de se réserver autant que possible le droit de vote pour être en position de force pour contrôler le plus grand nombre d'assemblées et pour les référendums d'autodétermination lorsqu'il faudra se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté.

En 1988, les accords de Matignon prévoient que pour les scrutins jugés déterminants, c'est-à-dire pour les élections au Congrès, aux assemblées de province et aux scrutins d'autodétermination, le vote sera réservé aux électeurs arrivés avant 1988. En revanche, pour les scrutins municipaux, nationaux et européens ce sont les règles de droit commun applicables sur le reste du territoire français qui s'appliquent. En 1998, avec les accords de Nouméa, il a été admis de faire entrer dans le corps électoral restreint les électeurs arrivés avant 1998 et justifiant de dix ans de résidence avant la date de l'élection, cette dernière disposition n'étant entérinée par le Conseil constitutionnel que sous réserve d'éliminer la barrière de 1998. Après nombre de discussions et une modification constitutionnelle avortée en 2000, c'est en 2007 que les deux assemblées françaises réunies en Congrès modifient la constitution pour bloquer les listes électorales restreintes en

faveur des personnes arrivées avant 1998. Cette solution qui satisfait le parti kanak s'est effectuée sans que les autres composantes politiques de l'île pourtant majoritaires soient associées à une négociation, si bien que la réforme est passée malgré le désaccord des deux députés et du sénateur de Nouvelle-Calédonie²³.

L'on pourrait imaginer être arrivé ici à une sorte de stabilité, quasi un blocage, avec le gel du corps électoral à la date de 1998. En fait, les accords de Nouméa ne concernent que la période allant jusqu'en 2014. Au-delà, entre 2014 et 2018, au cours du quatrième mandat du congrès, il conviendra de se prononcer sur une indépendance éventuelle, étant entendu que le texte des accords trahissent les craintes ressenties par certains signataires à la perspective que, malgré l'élimination d'un certain nombre d'électeurs potentiels, l'enthousiasme en faveur de l'indépendance ne s'accroisse pas au cours des vingt prochaines années. Si le Congrès n'arrive pas à s'entendre pour tenir le référendum, le gouvernement français sera tenu de se substituer à l'institution locale défaillante et à proposer lui-même aux électeurs de se prononcer en faveur de l'indépendance. Si la réponse est négative, deux autres tentatives de consultations populaires sur le même sujet et pour arriver à tout prix à une approbation, seront effectuées, à la demande d'une minorité de membres du Congrès, afin de donner toutes les chances à l'indépendance d'être acceptée. Si, décidément, les électeurs n'en veulent pas, les accords prévoient du moins une ultime précaution pour que l'organisation d'exceptionnelle autonomie de la Nouvelle-Calédonie ne puisse pas être remise en cause, même si les populations le désirent²⁴. C'est la seule limite opposée au caractère ostensiblement provisoire du statut des territoires ultramarins : pour ce qui est de la Nouvelle-Calédonie, il est entendu que l'évolution ne peut se faire que dans le sens d'un éloignement de la France. C'est la signification de la règle dite de *l'irréversibilité* pour laquelle a été prévu, pour plus de sécurité, qu'elle soit « constitutionnellement garantie ».

²³ Jean-Yves FABERON, « La révision constitutionnelle du 24 février 2007 sur le corps électoral de la Nouvelle-Calédonie », *Revue française de droit administratif*, n° 4, juillet-août 2007, p.665-668.

²⁴ Mathias CHAUCHAT, « La citoyenneté calédonienne », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 23 2007.

Le statut des territoires ultra-marins

S'agissant de Mayotte, le caractère provisoire du statut prend une forme inverse de celle que l'on trouve en Nouvelle-Calédonie. Il s'agit ici, non d'anticiper des transferts de compétences au profit du niveau local et d'accompagner un processus de distanciation progressive de la métropole, mais bien plutôt de prévoir les modalités d'un rapprochement jusqu'à obtenir le statut départemental conformément à ce que paraissent souhaiter les populations, en contradiction, il est vrai, avec les prises de position des autorités des Comores, devenues indépendantes, qui continuent de considérer que l'île constitue un des éléments de la république fédérale. Cette position est renforcée par l'appui de la communauté internationale au nom d'un double principe : celui de l'intangibilité des frontières fixées par le colonisateur et celui de l'intégrité territoriale des États. Le gouvernement français s'efforce de répondre à cette situation difficile en ne brusquant rien et en imposant une évolution très progressive, avec des étapes obligatoires propices à l'apaisement des esprits²⁵.

Première étape : la loi de 1976 crée une collectivité *sui generis* en attendant que soient surmontées les oppositions internes et externes, avec un préfet représentant de l'État et exécutif de la collectivité, dans la logique du vieux système napoléonien, et avec un principe de spécialité législative tendant à ce que les lois françaises ne s'appliquent que sur mention expresse du législateur. Deuxième étape : un accord sur l'avenir de Mayotte est négocié en janvier 2000 et approuvé par référendum en janvier suivant, ce qui se traduit un an plus tard par une loi de juillet 2001 qui accorde à l'île le statut de collectivité départementale, sans lui reconnaître cependant la qualité de département, conformément à « la nécessité d'une progressivité dans le rapprochement avec le droit commun de la décentralisation ». Le principe de la spécialité législative est maintenue mais sous une forme atténuée dans la mesure où un certain nombre de domaines, tels la nationalité, les régimes matrimoniaux et successoraux, le droit pénal et le droit électoral, relèvent désormais du principe de l'identité législative. Les compétences de la collectivité départementale sont à la fois celles des départements et des régions métropolitaines, ainsi que des régions d'outre-mer.

²⁵ Jean-Philippe THIELLAY, « La perspective 2004-2010 pour la collectivité départementale de Mayotte », in Laurent SERMET et Jean COUDRAY (dir.), *Mayotte dans la République*, Paris, Montchrestien, 2004, p. 117-128.

Troisième étape : en 2007, le principe de la spécialité législative est remplacé par celui de l'assimilation avec des exceptions qui résultent de la situation de l'île. Le statut actuel qui paraît relativement équilibré n'est cependant pas présenté comme le point d'aboutissement : on demeure dans le provisoire ostensible. Une quatrième étape est en effet prévue avec indication des conditions dans lesquelles l'île pourrait demander et obtenir le statut de DROM ; elles sont au nombre de trois sous forme de contraintes qui marquent la volonté de la métropole de prendre toutes les précautions pour qu'il ne s'agisse pas d'une revendication hâtive et irréfléchie : aucune demande avant 2011, résolution à la majorité des membres du Conseil général, vote au scrutin public pour « assurer la transparence démocratique ». Dans la mesure où les demandes d'autonomie supplémentaire de la part des autres collectivités, en principe en voie d'autonomisation, ne sont pas soumises à de telles exigences, on ne saurait mieux exprimer l'idée que les autorités métropolitaines ne tiennent pas à encourager une intégration trop poussée et trop rapide de l'île à la communauté nationale. L'on ne peut que rapprocher les obstacles opposés à l'expression de la volonté manifestée par les Comoriens en vue d'obtenir le statut départemental et ceux accumulés pour empêcher les Calédoniens de refuser l'indépendance²⁶.

Un autre aspect de ce caractère provisoire apparaît également dans la mise en œuvre du pouvoir normatif des collectivités ultramarines. Il s'agit de leur permettre sur habilitation par le législateur organique, d'adapter les lois et règlements nationaux de façon à « tenir compte de leurs spécificités »²⁷. Un certain souci d'unification manifesté dans le cadre de la loi organique du 21 février 2007 trouve ses limites dans la différence entre les collectivités régies, pour certaines par l'article 73, pour d'autres par l'article 74 de la constitution. Pour ce qui est de l'article 73, il permet aux DROM de demander à être habilités pour adapter telle ou telle disposition législative ou réglementaire nationale. Le caractère provisoire apparaît ici : en effet lorsque l'habilitation est accordée, elle ne peut excéder deux ans à compter de sa promulgation. Il ne faut sans doute pas voir dans cette

²⁶ PONTIER, *op. cit.*, p. 656-659.

²⁷ Laurent TESOKA, « Les transformations du pouvoir normatif des collectivités territoriales d'outre-mer par la loi organique du 21 février 2007 », *Revue française de droit administratif*, n° 4, juillet-août 2007, p. 661-664.

Le statut des territoires ultra-marins

disposition, du moins dans l'état actuel des mentalités, une volonté des assemblées de la métropole de rogner les compétences des collectivités ultramarines, mais bien plutôt de les adapter en fonction de leurs besoins éventuellement dans le sens de l'extension.

Des institutions fragiles et toujours susceptibles d'être mises en causes jusque dans leur existence même présentent un certain nombre de handicaps liés à tout ce qui est éphémère. Les adversaires éventuels sont encouragés à se manifester avec d'autant plus de vigueur qu'ils savent pouvoir le faire sans trop de risque puisque la victime des attaques est connue comme vulnérable. À l'inverse, les alliés, voire simplement les partenaires potentiels, sont dissuadés de s'engager dans des opérations de trop longue durée dans la mesure où ils ne sont pas assurés de la pérennité de leur interlocuteur. Ce qui n'est qu'un inconvénient limité face à des interlocuteurs privés qui savent malgré tout pouvoir compter sur une certaine continuité dans le respect des engagements objet d'un accord officiel, est susceptible de se révéler plus problématique avec une institution comme l'Europe, habituée à une certaine stabilité statutaire dans les divers territoires avec lesquelles elle entretient des relations régulières. En effet, et si l'on met à part les pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) qui regroupent la plupart des pays autrefois colonisés et désormais indépendants, l'Union distingue traditionnellement deux types de partenaires ultramarins, situés hors du continent mais avec lesquels elle accepte d'avoir des liens privilégiés, notamment sous forme d'aides financières. Il s'agit en premier lieu et chronologiquement des Pays et territoires d'outre-mer (PTOM), catégorie figurant déjà dans le traité de Rome (articles 131 à 135, devenus articles 182 à 188) qui regroupe les cinq anciens TOM français. Il s'agit en deuxième lieu des régions ultra-périphériques (RUP, évoquées dans une déclaration intégrée au traité de Maastricht de 1992, explicitement mentionnées dans l'article 299 paragraphe 2 du traité d'Amsterdam de 1997) et qui visent notamment les DOM français²⁸.

²⁸ Laurianne MOUNIER, « Les implications divergentes des statuts de RUP et PTOM au sein de la communauté européenne », in Justin DANIEL (dir.), *L'Outre-mer à l'épreuve de la décentralisation. Nouveaux cadres institutionnels et difficultés d'adaptation*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 125-140.

Les droits et les obligations des uns et des autres ne sont pas identiques aux yeux des institutions européennes, si bien que le fait d'évoluer d'un statut à l'autre comme Saint-Barthélemy ou Saint-Martin, passés de DROM à COM, ou comme Mayotte, TOM avec la possibilité de devenir DOM, est susceptible de ne pas être sans conséquence si les autorités de l'Union en tiennent compte. Pour simplifier, être classé comme RUP comporte plus de contraintes, mais assure plus de financements qu'à ceux qui sont considérés comme PTOM. Dans ces conditions, le cadeau que peut paraître constituer une plus grande autonomie risque de se traduire par des déconvenues du point de vue des subventions escomptées, y compris de la part de bailleurs de fonds autres que l'ancienne métropole. Enfin, il est des conséquences parfois inattendues de l'évolution d'un statut : les autorités de Saint-Barthélemy craignent que le fait de s'être séparé de la Guadeloupe ne leur permette plus de satisfaire aux conditions imposées par l'Europe afin de bénéficier du régime le plus avantageux des aides communautaires, subordonnées au fait que le PIB par habitant ne soit pas supérieur 75 % du PIB communautaire moyen²⁹.

À noter enfin, dans le sens de l'accentuation du caractère provisoire, que la modification introduite le 28 mars 2003, dans l'article 72-4 de la constitution, donne au président de la République le pouvoir exorbitant d'organiser de sa propre initiative un référendum auprès d'une collectivité territoriale située outre-mer, voire d'une partie de collectivité, en vue de modifier son organisation, ses compétences ou son régime législatif. Sa marge de manœuvre n'est limitée que par l'obligation de se faire proposer la réforme par le gouvernement et d'effectuer une déclaration avec débat auprès de chacune des assemblées. L'on imagine toutes les initiatives pouvant découler d'une prérogative si évidemment régaliennne. Il est vrai que l'expérience qui en a été faite en Corse est de nature à dissuader d'une nouvelle tentative. Les Corses, en effet, ont été consultés par référendum en vue de remplacer leurs deux départements par une « collectivité territoriale unique », dotée d'un organe délibérant portant le nom d' « Assemblée de Corse » et de deux « Conseils départementaux » (annexe à la loi n° 2003-486 du 10 juin 2003)³⁰. Allant dans le sens du statut provisoire s'autodétruisant

²⁹ DIEMERT, « La création... », *op. cit.*, p. 673 et s.

³⁰ Michel BERNARD, « Les statuts de la Corse », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, 2002, p. 101-106.

Le statut des territoires ultra-marins

au fur et à mesure qu'il s'applique, il est d'avance annoncé qu'une nouvelle organisation sera négociée dix ans plus tard. En tous cas, malgré l'appui du président de la République, Jacques Chirac, du ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy et de certains mouvements indépendantistes, la réponse est négative le 6 juillet 2003, avec une majorité de « non » de 50,98 %. La crainte des populations à la perspective d'un nouveau changement, ainsi que le refus de la ville de Bastia de se voir dépossédée de son titre de ville chef-lieu de département, ont sans doute contribué à ce refus. Peut-être dissuadera-t-il les autorités de la République de prendre l'initiative d'opérations d'autonomisation progressivement de plus en plus importante, non sollicitée par les populations.

IV

Finalement, par rapport au propos évoqué au début, celui d'un modèle ultramarin susceptible d'être étendu aux collectivités territoriales métropolitaines, le système mis en place dans le cadre des articles 73 et 74 de la constitution ne paraît pas uniformément séduisant : la diversité peut être considérée comme facteur de complication et le caractère provisoire comme un élément d'instabilité. Il reste qu'un tel jugement critique revient à faire peu de cas de la décripation constatée dans ces territoires d'outre-mer. En ouvrant la porte à toutes les éventualités, en constatant que rien n'est exclu, de la départementalisation à l'indépendance, le gouvernement français montre sa volonté d'accueil à toutes les demandes. La revendication indépendantiste n'apparaît plus comme sacrilège, elle s'intègre au contraire dans un jeu démocratique, ce qui lui fait perdre une partie de son caractère attractif et en banalise l'idée, d'autant que si la possibilité d'obtenir l'indépendance est toujours ouverte, une fois qu'elle aura été obtenue le retour au sein de la République semble exclu ainsi que le montre l'exemple de certaines îles des Comores. En même temps, la dévaluation de la notion de souveraineté, autrefois réservée à la seule entité étatique, et de moins en moins consonante dans un ordre international « post-wetsphalienisé », valorise toutes les formes un peu poussée d'autonomie finalement plus efficaces, en termes d'influence, qu'une souveraineté affaiblie. La souplesse même du système a du moins permis certaines améliorations souhaitées en métropole mais que divers blocages interdisent d'introduire. Chacun s'accorde à reconnaître les inconvénients d'un trop grand nombre

Michel Louis Martin et André Cabanis

de niveaux d'administration locale, ce qui multiplie les complications pour le citoyen. La solution a été trouvée pour les territoires d'outre-mer, tel Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, avec un niveau unique qui remplace à la fois la commune, le département et la région. Sur ce point en tout cas, le modèle ultramarin anticipe des évolutions souhaitées par certains.

**LA MISE EN PLACE DES INSTITUTIONS
ADMINISTRATIVES REGIONALES DE 1955 A 1985 :
L'EXEMPLE BOURGUIGNON**

**par Pierre Bodineau,
professeur à l'Université de Bourgogne**

Le concept d'administration régionale recouvre deux réalités différentes : il concerne les institutions qui appliquent la politique de l'État dans le cadre des circonscriptions régionales, institutions créées pour l'essentiel par les textes de 1964 ; mais il désigne aussi les institutions de la région, d'abord établissement public puis collectivité territoriale décentralisée. L'histoire de ces deux réalités est commune et complexe, associant souvent les mêmes acteurs dans un contexte de combat qui fut souvent celui du développement de la région en France.

Le classement et l'ouverture des archives des préfets IGAME, des préfets de région et de la mission régionale devenue SGAR¹ permettent aujourd'hui de mieux analyser comment s'est développée l'administration régionale dans les années d'après-guerre, après les expériences malheureuses des préfets régionaux du régime de Vichy et des éphémères commissaires régionaux de la République de la Libération².

¹ Archives départementales de la Côte-d'Or (ADCO) préfets IGAME : 1189 W, 1190 W, W22.304-22.374 ; SGAR : 1195 W, 1196 W, 1311 W, 1321 W, 1490 W, 1515 W, 1598 W, 1609 W, 1650 W, 1653 W. Cabinet de la préfecture de la Côte-d'Or W 13 896 à 13 909 (établissement public régional). W 210 à 224 (affaires régionales). W 205 (réunion des préfets de la VII^e région).

² P. DOUEIL, *L'administration locale à l'épreuve de la guerre (1939-1949)*, Paris, Sirey 1950. Sur l'histoire de la région, P. BODINEAU, *La régionalisation*, Paris, PUF, 1995.

Ce n'est d'ailleurs pas le moindre des paradoxes de constater la permanence d'un recours à un cadre supra départemental que l'on ne cesse de critiquer par ailleurs : ce n'est que quelques mois après la suppression des C.R.R. que sont institués dans un esprit bien différent il est vrai, les inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire (IGAME) dans le cadre des régions militaires pour faire face aux violents conflits sociaux que connaît le pays en 1947.

L'histoire des administrations régionales a connu deux périodes bien distinctes : des années 1950 à 1973, se construit une *administration de l'État dans la région*, dotée de spécificités qui la distinguent de l'administration « de droit commun » qui demeure depuis l'an VIII l'administration départementale. A partir de 1974, année de mise en place des assemblées régionales, se développe, souvent en synergie avec les institutions préfectorales, une *administration décentralisée*, juridiquement reconnue avec les réformes de 1982-1983. L'exemple bourguignon est d'autant plus intéressant que cette région fut souvent lieu d'expérimentation, qu'il s'agisse de l'expérience du préfet coordinateur en 1963 ou de la mise en place d'un des premiers statuts du personnel régional en 1982 ; il démontre aussi que l'administration préfectorale demeura longtemps le « matériau de base »³ de ces cadres régionaux que l'on mettait en place sans vouloir le reconnaître et même sans le vouloir.

I - La construction d'une administration de l'État dans la région (1955 à 1973)

Pour le préfet IGAME, les attributions régionales longtemps limitées au maintien de l'ordre, n'ont pas nécessité la présence de collaborateurs spécifiques. Ce n'est que lorsque la régionalisation du plan puis l'harmonisation des circonscriptions administratives annoncent une véritable déconcentration dans le cadre des régions de programme que l'État se dote d'une nouvelle administration qui se veut différente de l'administration traditionnelle.

A – Du régionalisme de crise à la planification régionale

Lorsque les fonctions d'IGAME, confiées jusque là à des hauts fonctionnaires venus du ministère de l'Intérieur, sont dévolues aux préfets en poste dans les villes sièges des régions militaires (Dijon est le siège de la

³ Y. JEGOUZO, « 1941-2005 : 65 ans d'histoire du régionalisme administratif dans la région », *Cahiers de la Fonction publique et de l'administration*, n° 246, juin 2005, p. 5.

La mise en place des institutions régionales : l'exemple bourguignon

VII^e région qui regroupe neuf départements : les quatre départements bourguignons, les quatre départements franc-comtois et le Cher), ceux-ci disposent essentiellement de leur cabinet, sans moyens humains supplémentaires. Et lorsque le gouvernement Edgar Faure par un décret de juin 1955 prévoit l'élaboration de « programmes d'action régionale », les préfets s'appuient essentiellement sur des hauts fonctionnaires du ministère des Finances, les inspecteurs généraux de l'économie nationale (M. Monnier en Bourgogne).

Il faut que soit réglé au préalable le problème du cadre régional : il l'est en 1956 lorsque sont définies les « régions de programme » ; c'est alors que la Bourgogne se sépare définitivement de la Franche-Comté, alors qu'elles étaient unies dans les tracés antérieurs⁴. En fait, le préfet IGAME s'appuie alors sur un organisme extérieur à l'administration destiné essentiellement à promouvoir le développement économique, le Comité régional d'expansion économique, soutenu par le réseau des Chambres de commerce et d'industrie et organisé sous forme d'association.

Le préfet Roger Moris, inspecteur général de l'administration depuis décembre 1954 préside ainsi le 10 mars 1958 le lancement de l'association « Bourgogne Expansion » dotée d'une revue qui paraîtra régulièrement de 1958 à 1973⁵. Le 5 juillet 1960 c'est son successeur Pierre Dumont qui préside un dîner-débat sur « Dijon et le désert côte d'orien »⁶. Mais c'est avec le préfet Jean Chapel que s'opère vraiment une mutation profonde de la fonction : le terrain a été préparé par le décret du 7 janvier 1959, mais de fortes résistances retardent sa mise en œuvre, résistances émanant surtout de l'administration : un décret du 20 janvier 1962 a par ailleurs rendu obligatoire la consultation des Comités d'expansion sur l'élaboration des plans régionaux ; c'est précisément l'exercice auquel se livre le préfet Chapel en 1962⁷ présentant devant l'assemblée générale de Bourgogne-Expansion le « plan de développement régional », puis les tranches opératoires du plan.

Le gouvernement peut s'appuyer désormais sur un organisme nouveau, la DATAR⁸ (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale)

⁴ Arrêté du 28 octobre 1956, reconnaissant 22 régions de programme. J. VERGEOT et S. ANTOINE, « Un essai d'adaptation des divisions administratives », dans *Cahiers Français* (décembre 1958). Sur cette réforme, Archives départementales de la Côte-d'Or (ADCO) 1190 W 29, 30, 31.

⁵ *Bourgogne-Expansion* n° 1 (mai 1958). Sur les comités d'expansion, Olivier GUICHARD, *Aménager le territoire*, Paris, Laffont-Gonthier 1965, p. 232-233.

⁶ *Id.* novembre-décembre 1960.

⁷ *Id.* mars-avril 1962.

⁸ La DATAR est créée par décret du 14 février 1963.

dont le délégué Olivier Guichard se rend à plusieurs reprises à Dijon le 20 mai 1963 puis le 28 avril 1964 pour présenter le plan de la Bourgogne⁹. La Bourgogne est alors choisie, avec la Haute-Normandie pour expérimenter de nouvelles institutions : le préfet devient préfet « coordonnateur », titre porté alors par le préfet Chapel, qui présidera aussi la « conférence interdépartementale » réunissant les préfets, le TPG de la région et les chefs des services régionaux. Il veille notamment à ce que se poursuive l'harmonisation des circonscriptions administratives décidée par les décrets du 7 janvier 1959 et du 2 juin 1960 ; c'est ainsi que l'académie de Dijon va désormais correspondre à la région de Bourgogne (réunissant les quatre départements de la Côte-d'Or, la Nièvre, la Saône-et-Loire et l'Yonne). C'est alors que le préfet Chapel est doté d'un sous-préfet, « chargé de mission pour le développement économique » exemple intéressant d'utilisation nouvelle de l'institution : ce sera Gérard Dupré, remplacé en 1967 par Charles Donius¹⁰.

L'expérience bourguignonne a été jugée positive : le système est généralisé et des institutions définitives peuvent être mises en place en 1964, même si des résistances importantes ont pu se manifester¹¹, résistances qu'analysent avec finesse Pierre Grémion et Jean-Pierre Worms. Auprès du préfet de région, préfet du département chef-lieu, sont placées une assemblée consultative (la CODER) et une « mission régionale » (annexe I).

B – Une administration de mission, simple « relais d'autorité »

C'est toujours le préfet Chapel qui assure l'évolution institutionnelle : il devient le premier préfet de région et peut désormais compter sur une administration régionale. Mais celle-ci est d'une nature particulière, qu'il décrit ainsi devant la nouvelle CODER (Commission de développement économique régional) : « le préfet de région ne reçoit qu'une mission d'animation et de coordination qui porte exclusivement sur l'aménagement du territoire et le développement économique. Ainsi le département demeure-t-il l'unité administrative de droit commun... le petit état-major dont je dispose ne comprend que quelques personnes, il serait néfaste

⁹ *Bourgogne-Expansion* n° 3 (1963), n° 8 en présence de Jean Vergeot, président du Comité des plans régionaux, de l'IGEN Monnier, du préfet Jean Chapel.

¹⁰ Gérard Dupré était sous-préfet de Saint Jean de Maurienne ; son successeur Charles Donius était sous-préfet d'Ambert.

¹¹ Pierre GREMION et Jean-Pierre WORMS, *Les institutions régionales et la société locale*, Groupe de sociologie des organisations, 1968, p. 245-249.

La mise en place des institutions régionales : l'exemple bourguignon

qu'une nouvelle administration se superpose aux autres, allongeant les circuits, multipliant les procédures »¹².

De fait, le décret n° 64 251 du 14 mars 1964 prévoit que le préfet de la région « dispose d'une mission dont les membres sont choisis parmi les fonctionnaires administratifs ou techniques de la catégorie A et nommés par arrêté du premier ministre. Ces fonctionnaires sont placés en position de détachement auprès du ministre de l'Intérieur ou mis à sa disposition à temps partiel pour une région ou pour une durée déterminée ».

Et l'instruction générale du 24 avril 1964 précise bien l'esprit de cette petite équipe que le ministre d'État chargé des réformes administratives Louis Joxe a présenté comme un simple « relais d'autorité ». « Cette réforme n'entraînant pas la création d'un échelon administratif nouveau, l'équipe de collaborateurs qui est mise à votre disposition par l'article 4 du décret ne constitue qu'un état-major... Vous organiserez leurs travaux de telle sorte qu'ils ne se substituent pas aux administrateurs responsables ».

Lorsque Jean Chapel s'en va, il est remplacé par un homme à la forte personnalité, Jean-Pierre Moatti : le nouveau préfet de région prépare le VI^e Plan puis la réforme régionale qui ne verra pas le jour après l'échec du référendum de 1969. Administration de mission ? Edgar Pisani en avait défini le principe dès 1956 : elle est « adaptée à un problème, à un temps, à un lieu... elle doit s'éteindre le jour où le problème posé se trouve résolu... elle est légère, elle a le goût de faire faire... »¹³. Aussi les chargés de mission sont-ils le plus souvent choisis dans des corps techniques comme les ingénieurs des ponts et chaussées ou du génie rural. Cette souplesse s'explique d'ailleurs assez bien par la conception très personnelle que se fait chaque préfet de son action régionale : significative est cette note du préfet Jean-Pierre Moatti au chef de mission Henry, faisant la liste des « grands projets » qu'il suit personnellement, « affaires de longue haleine (pour lesquelles) rien ne doit partir de la préfecture, des services extérieurs ni de la mission, qui ne soit soumis à ma signature » ; il s'agit essentiellement des dossiers de grandes infrastructures (autoroutes, voie expresse, Saône à grand gabarit, turbotrain, zones industrielles, grands projets urbains de Dijon et informatique régionale) qui constituent effectivement des enjeux pour l'avenir de la Bourgogne¹⁴. Pourtant, bien que l'administration de

¹² *Bourgogne-Expansion* n° 12 (1964), p. 11-13.

¹³ J.-L. QUERMONNE, *L'appareil administratif de l'État*, Paris, Seuil, 1991.

¹⁴ « J'emporte donc ces dossiers pour y travailler pendant mes vacances ». Note de service du 2 juillet 1973 (ADCO – 1190 W. 63).

mission soit, par nature, éphémère, les missions régionales ne disparaîtront pas ; elles se transformeront en conservant une part de l'esprit de mission.

C'est qu'ont été prises, selon la formule du général de Gaulle, les « irréversibles décisions », annonçant « la grande réforme qui, entre les ministères de Paris et les communes de partout, élargirait les circonscriptions françaises à la mesure de ce que requièrent désormais la vie pratique et le développement... Cela implique que [le préfet] reçoive l'autorité et dispose de l'armature adaptée à une telle dimension et à une telle destination »¹⁵. Mais l'échec du projet Jeanneney a conduit à une réforme régionale plus modeste qui n'entravera pas longtemps une évolution irréversible vers la décentralisation régionale.

II - Le développement d'une administration régionale décentralisée (1973 à 1986)

Ce développement ne paraît pas très visible entre 1973 et 1981 ; il est pourtant réel, accompagnant la mise en place des institutions de l'établissement public régional (EPR), doté désormais de deux assemblées, dont le préfet de région instruit les dossiers et exécute les délibérations pour ce qui concerne le Conseil régional. Le choix de faire de la région une nouvelle collectivité territoriale en 1981 permet de changer totalement la donne régionale en créant une administration régionale qui était déjà en gestation dans bien des régions.

A – Les mutations liées aux ambiguïtés de l'établissement public régional

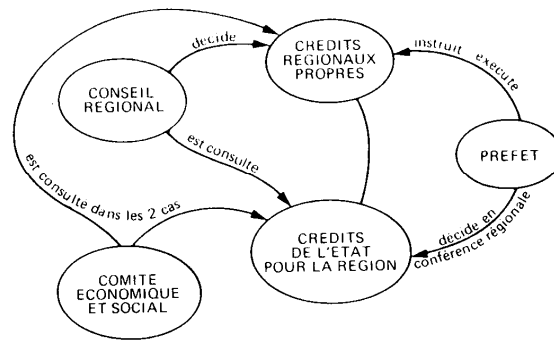
La réforme mise en place par la loi du 5 juillet 1972 a maintenu le principe affirmé et confirmé depuis 1964 : il ne doit pas exister d'administration régionale. Ce principe figure expressément dans l'article 16 de la loi : « Pour l'exercice des attributions prévues à la présente loi, le préfet de région utilise les services de l'État dans la région. Il n'est pas créé à cette fin, de services de la région »¹⁶. Pourtant, les tâches du préfet de région n'ont cessé de s'étendre, le conduisant nécessairement à étoffer l'équipe de ses collaborateurs directs.

¹⁵ C. DE GAULLE, *Mémoires d'espoir*, t. 2, « L'effort », Paris, Plon, 1971, p. 188-191.

¹⁶ J. PALARD, « Les ressources humaines de la région », dans *Les 20 ans des régions. Deux décennies de régionalisation*, Colloque d'Amiens, Conseil régional de Picardie, 1992, p. 56-59.

La mise en place des institutions régionales : l'exemple bourguignon

Les circuits de décision selon la réforme de 1972



Le rapport de la commission interministérielle chargée de suivre l'application des mesures de déconcentration rendu en juillet 1973 rappelle pourtant le principe « Fondamentalement, la mission est et ne doit être que l'état-major du préfet de région, c'est-à-dire l'organe chargé de préparer ses directives aux chefs des services régionaux, comme aux préfets des départements, aux présidents et directeurs d'établissements publics, et... de coordonner leur action sans faire écran entre eux et le préfet, d'apprécier et de faire la synthèse de leurs travaux...

Ce que l'on appelle « le service de la mission » ne devrait jamais faire double emploi avec les postes de travail des services extérieurs des ministères¹⁷ : aussi est-il proposé de « revenir à la conception initiale de la mission » ; on ne retient pas davantage l'idée de créer un « service interministériel de planification et de programmation » auprès du préfet évoqué dans une lettre du 7 juin 1972 du ministre d'État chargé de la réforme administrative. En Bourgogne, la mission est dirigée à titre intérimaire par Yves Touveron, administrateur civil et ancien élève de l'École nationale de la France d'outre mer, chargé de mission depuis 1968 ; c'est lui qui joue un rôle essentiel dans la mise en place des assemblées régionales en 1973¹⁸ : un nouveau chef de mission a été nommé dès 1973 auprès du préfet Moatti en la personne de Dominique Henry, ingénieur en

¹⁷ Rapport du conseiller-maître Jean IEHLE du 13/7/1973, 30 pages.

¹⁸ Entretien avec G. TOUVERON, nouveau directeur régional des affaires culturelles de Bourgogne dans *Vivre en Bourgogne*, n° 8 (1978), p. 2-3. P. BODINEAU, « La mise en place des assemblées régionales en Bourgogne ». À paraître dans *MSHDB*, vol. 66 (2009).

chef de l'armement¹⁹. Pourtant, l'effectif de la mission doit augmenter pour remplir les nouvelles fonctions qui incombent au préfet de région : il faut désormais suivre le fonctionnement du Conseil régional et du Comité économique et social, accompagner des compétences devenues plus exigeantes comme la formation professionnelle et le développement économique, suivre la montée en puissance des investissements en région, voire promouvoir l'économie bourguignonne comme le fait une plaquette publiée par la mission en 1974 et préfacée par le nouveau préfet de région Jean Deleplanque²⁰.

En 1974, la mission de Bourgogne comporte, sous l'autorité du chef de mission cinq chargés de mission, un service administratif léger sous l'autorité d'un directeur de préfecture, un « bureau de la région », un service de documentation, le service du courrier et le pool dactylo ; un service de la formation professionnelle s'y est ajouté²¹.

La mise en place des deux assemblées s'est aussi accompagnée d'une revendication visant à doter leur président respectif d'un cabinet. Face à ces demandes, l'État tout en réaffirmant le principe de l'art. 16 de la loi, a dû consentir des concessions : une circulaire du 13 janvier 1975 autorise le recrutement de huit agents dont quatre d'encadrement pour le fonctionnement des assemblées ; en Bourgogne, sont ainsi recrutés trois agents de catégorie A et cinq autres agents, permettant aux présidents des assemblées de recruter leurs collaborateurs directs²². Ces agents ne sont souvent pas les seuls : l'EPR dispose aussi de personnels détachés ou mis à disposition avec l'accord du préfet.

Une autre circulaire intervient le 28 février 1978 : elle permet d'employer cinq agents supplémentaires (soit treize en tout) « pour la gestion et l'entretien des immeubles régionaux ». Car les régions doivent envisager de s'installer dans des locaux mieux adaptés à leurs besoins : l'utilisation de la salle du Conseil général de la Côte-d'Or par trois assemblées devient problématique : un vaste projet immobilier est donc mis en chantier, dont le maître d'ouvrage sera le département de la Côte-d'Or : l'immeuble départemental à vocation régionale (IDEVOR) abritera les assemblées régionales et la mission régionale ; il sera terminé en 1980.

¹⁹ *Bourgogne-Expansion* n° 59 (avril 1973). Il sera remplacé par Guy Barriolade, polytechnicien comme son prédécesseur.

²⁰ « Bourgogne aujourd'hui... demain ».

²¹ S. BONNET, *L'intérêt des statuts provisoires du personnel des régions en 1985 à partir de l'expérience de la Bourgogne*, Mémoire DESS, Dijon, 1985, p. 9. La mission compte 35 personnes en 1978 (*Vivre en Bourgogne*, n° 10 (1979), p. 8.

²² J. PALARD, art. cit., p. 58.

La mise en place des institutions régionales : l'exemple bourguignon

Pourtant, les régions ne se satisfont pas de ces avancées ; elles utilisent d'autres voies pour accroître le nombre de leurs agents : certaines créent des associations plus ou moins fictives qui emploient du personnel ; d'autres utilisent des structures existantes : en 1973, cinq agents sont ainsi recrutés par la CRCI (Chambre régionale de commerce et d'industrie) de Bourgogne sur des crédits d'études payés par la région (deux A et trois B)²³ ; d'autres encore (Nord-Pas-de-Calais ; PACA) multiplient les contrats de prestation de service, embauchant ainsi de nouveaux contractuels au service de la région.

Pourtant, la circulaire d'application des décrets du 13 février 1981 rappelle que la doctrine n'a pas changé : « les régions ne doivent pas devenir un quatrième échelon d'administration du pays – les EPR doivent pouvoir consacrer leurs moyens à leur mission d'aménagement du territoire... Ils disposent pour agir des services de l'État dans la région et ne doivent pas affecter de ressources à la création de moyens administratifs supplémentaires ». Mais cette doctrine ne résistera pas à la pression des faits dans un contexte politique nouveau.

B – La décentralisation et le maintien d'une spécificité régionale

L'annonce par le président de la République nouvellement élu en 1981 d'une grande réforme de décentralisation faisant des régions de nouvelles collectivités territoriales, laisse prévoir une évolution très attendue par les présidents de Conseils régionaux, évidemment hostiles à la limitation de leurs moyens administratifs. Dans l'attente des textes législatifs, le gouvernement Mauroy abroge l'ensemble des décrets du 13 février 1981 ; dans une circulaire du 12 juin, il propose une formule transitoire permettant d'éviter « le gel des initiatives » ; si les services de l'État continuent d'assurer la mise en œuvre des décisions des EPR, les Conseils régionaux sont autorisés à « recruter sous contrat de droit public les agents permanents nécessaires à leur fonctionnement » en veillant toutefois à ce que « le nombre d'agents ainsi recrutés n'excède pas les besoins réels de l'EPR [que le préfet devra] déterminer en accord avec le président du Conseil régional et le président du Comité économique et social ». L'EPR peut aussi « faire appel, pour des travaux de durée limitée, à des personnels mis à disposition par des prestataires de service publics ou privés ou s'attacher des vacataires »²⁴.

²³ S. BONNET, *op. cit.*, p. 9.

²⁴ *J.O.* du 14 juin 1981. Une circulaire interviendra le 23 juillet 1982 sur le recrutement des personnels par les départements et les régions.

Certains Conseils régionaux profitent de cette période transitoire pour voter un statut pour leur personnel : la Bourgogne est de ces pionnières suivant l'exemple de la Lorraine en votant un texte en décembre 1982, dans l'attente du vote de la loi du 13 juillet 1983 portant statut d'une fonction publique territoriale²⁵. Mais la décentralisation régionale conduit aussi à répartir les ressources humaines entre l'État et la région comme le prévoit l'article 73 de la loi du 2 mars 1982 : conformément à ce texte une convention est donc signée le 15 avril 1982 entre le préfet Henry Gevrey et le président du Conseil régional André Billardon.

La mission régionale disposait alors de 33 agents : treize fonctionnaires de l'État, sept mis à disposition par le département, treize recrutés par l'EPR (utilisant les possibilités légales) auxquels s'ajoutaient sept chargés de mission, dont trois à mi-temps ; 22 agents sont transférés sous l'autorité du président du Conseil régional : six de l'État (un A, trois B, deux C ou D), cinq du département (deux B, trois C ou D), onze de l'EPR ; un vacataire demeure commun. 2,5 des chargés de mission sont mis à disposition de la région par l'État.

C'est donc à ce personnel que la région souhaite voir appliquer le statut voté en décembre 1982. La mission régionale est devenue dans le cadre des réformes de 1982 le Secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) ; mais la modestie de ses effectifs, accentuée par les transferts à la région, correspond toujours à une administration de mission. La composition du SGAR demeure d'ailleurs identique à ce qu'était celle de la mission ; ses chefs ne sont pratiquement jamais issus du corps préfectoral et s'appuient toujours sur des chargés de mission appartenant le plus souvent à des administrations spécialisées²⁶.

Pour sa part, le personnel de l'administration régionale bourguignonne connaît assez vite une augmentation relativement forte : en décembre 1984, il compte 92 agents, parmi lesquels on peut distinguer de nombreuses catégories, reflet de la diversité de leurs origines : 49 titulaires, dont six chargés de mission, 35 autres agents, soit fonctionnaires de l'État détachés (un ingénieur des ponts et chaussées, un directeur du travail, un proviseur de lycée), soit contractuels (quatorze dont quatre au cabinet du président du Conseil régional), soit auxiliaires et vacataires (six), soit agents mis à disposition (six par l'État, un par la SNCF) ; une sténodactylographe demeure toujours commune au SGAR et au Conseil régional. Mais il

²⁵ S. BONNET, *op. cit.* Annexes.

²⁶ En Bourgogne, les SGAR sont souvent issus du corps des IGRF (B. Chaineaux, C. Poly).

La mise en place des institutions régionales : l'exemple bourguignon

convient de rappeler que la région ne sera vraiment une collectivité territoriale qu'après la première élection des Conseils régionaux au suffrage universel, qui n'intervient qu'en 1986.

Cette inflation même relative du personnel des régions est générale, d'ailleurs moins importante en Bourgogne qu'ailleurs. Comme le notait Jacques Palard²⁷, la montée en puissance de ces personnels (de 550 en 1982 à 4 055 au 1^{er} janvier 1988) n'a pas fait disparaître son particularisme : l'importance des agents de catégorie A comme la relative jeunesse de ce personnel peuvent apparaître d'une certaine manière, comme un héritage de l'administration de mission : mais ce particularisme s'effacera au fur et à mesure que la région sera dotée de compétences de gestion, celle des TOS des lycées par exemple²⁸.

En revanche, l'esprit de mission continue d'inspirer les SGAR dont les effectifs en Bourgogne (34 en 2008) ne sont guère différents de ce qu'ils étaient il y a vingt-cinq ans et ces caractéristiques se retrouvent d'une manière plus générale, dans les services régionaux de l'administration d'État.

²⁷ J. PALARD, art. cit., p. 62-63.

²⁸ La région de Bourgogne compte aujourd'hui plus de 430 agents. Sur l'évolution de la fonction publique territoriale après 1981, on peut se reporter à l'étude présentée devant le Conseil économique et social « la fonction publique territoriale, acteur de la décentralisation de l'aménagement du territoire et du développement local » par Michel-Antoine ROGNARD, Éditions du *J.O.* 2000. Voir aussi Denys LAMARZELLE, *Le management territorial : une clarification des rôles entre élus et cadres territoriaux*, Paris, Ed. du Papyrus, 1997.

Sources

Archives départementales de la Côte-d'Or (ADCO)
1189 W, 1190 W
1195-1196
W 22.374
IJ 42 – Fonds Jean-Pierre MOATTI

Pierre BODINEAU, *La régionalisation*, Paris, PUF, 1995.

Pierre BODINEAU, « L'administration préfectorale sous le régime de Vichy : l'exemple de la Côte-d'Or », dans *Mémoires de la Société pour l'histoire du droit des anciens pays bourguignons, comtois et romands*, vol. 51, 1994, p. 189-212.

Pierre BODINEAU, « La mise en place des assemblées régionales en Bourgogne ». À paraître dans *MSHDB*.

Sylvie BONNET, *L'intérêt des statuts provisoires du personnel des régions en 1985 à partir de l'expérience de la Bourgogne*, Mémoire DESS, Dijon, 1985.

Pierre DOUEIL, *L'administration locale à l'épreuve de la guerre (1939-1949)*, Paris, Sirey 1950.

Charles de GAULLE, *Mémoires d'espoir*, t. 2, L'effort, Paris, Plon, 1971.

Jean-François GRAVIER, *La question régionale*, Paris, Flammarion, 1970.

Pierre GREMION et Jean-Pierre WORMS, *Les institutions régionales et la société locale*, Groupe de sociologie des organisations, 1968, p. 245-249.

Olivier GUICHARD, *Aménager le territoire*, Paris, Laffont Gonthier, 1965.

Yves JEGOUZO, « 65 ans d'histoire du régionalisme administratif dans la région », dans *Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 246 (juin 2005), p. 5.

Denis LAMARZELLE, *Le management territorial : une clarification des rôles entre élus et cadres territoriaux*, Paris, Ed. du Papyrus, 1997.

Jacques PALARD, « Les ressources humaines de la région », dans *Les 20 ans des régions. Deux décennies de régionalisation*, Conseil Régional de Picardie-Amiens, 1992, p. 56-59.

Jean-Louis QUERMONNE, *L'appareil administratif de l'État*, Paris, Seuil, 1991.

Michel-Antoine ROGNARD, *La fonction publique territoriale : acteur de la décentralisation, de l'aménagement du territoire et du développement local*, Étude présentée au Conseil économique et social, Édition du J.O., 2000.

Jean VERGEOT et Serge ANTOINE, « Un essai d'adaptation des divisions administratives », dans *Cahiers Français* (décembre 1958).

La mise en place des institutions régionales : l'exemple bourguignon

Bourgogne-Expansion, n° 1 à 62 (1958 à 1973)

Vivre en Bourgogne n° 7, n° 8 (1978), n° 10 (1979), n° 15 (1980).

Les préfets de Bourgogne de 1954 à 1986

Roger MORIS, préfet de la Côte-d'Or, IGAME pour la VII^e région (12/1954-24/8/1961)

Jean CHAPEL, préfet de la Côte-d'Or, IGAME pour la VII^e région, puis préfet coordinateur puis préfet de la région Bourgogne (24/8/1961-12/7/1967)

Préfets de la Côte-d'Or, préfets de la région Bourgogne

Pierre-Jean MOATTI (12/7/1967-19/11/1973)

Jean DELEPLANQUE (19/11/1973-2/4/1976)

Pierre DENIZOT (2/4/1976-2/4/1979)

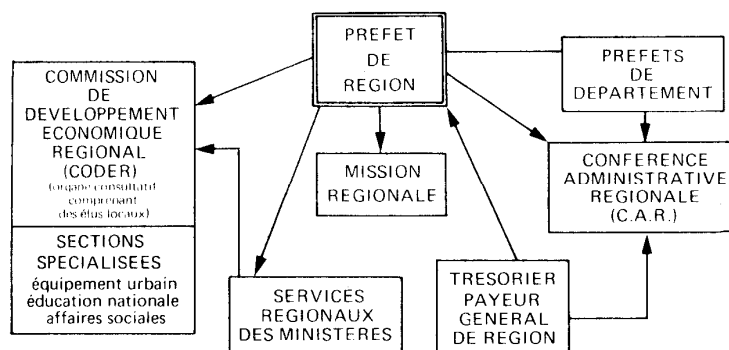
Yves BURGALAT (2/4/1979-9/9/1981)

Henry GEVREY (9/9/1981-7/5/1982)

Jean PINEL (7/5/1982-20/4/1986)

Annexe I

Les institutions régionales de 1964



**LA LOI TREVENEUC OU L'IMPROBABLE APOTHEOSE
DES CONSEILS GENERAUX**

**par Didier Guignard,
membre de l'IDETcom,
maître de conférences à l'Université Toulouse I, sciences sociales**

Article 1^{er} : Si l'Assemblée nationale ou celles qui lui succéderont viennent à être dissoutes ou empêchées de se réunir, les Conseils généraux s'assemblent immédiatement, de plein droit, et sans qu'il soit besoin de convocation spéciale, au chef-lieu de chaque département.

Ils peuvent s'assembler partout ailleurs dans le département, si le lieu habituel de leurs séances ne leur paraît pas offrir de garanties suffisantes pour la liberté de leurs délibérations.

Les Conseils ne sont valablement constitués que par la majorité de leurs membres.

Article 2 : Jusqu'au jour où l'Assemblée dont il sera parlé à l'article 3 aura fait connaître qu'elle est régulièrement constituée, le Conseil général pourvoira d'urgence au maintien de la tranquillité publique et de l'ordre légal.

Article 3 : Une Assemblée composée de deux délégués élus par chaque Conseil, en comité secret, se réunit dans le lieu où se seront rendus les membres du gouvernement légal et les députés qui auront pu se soustraire à la violence...

Article 4 : Cette Assemblée est chargée de prendre, pour toute la France, les mesures urgentes que nécessite le maintien de l'ordre et spécialement celles qui ont pour objet de rendre à l'Assemblée nationale la plénitude son indépendance et l'exercice de ses droits.

Elle pourvoit provisoirement à l'administration générale du pays.
[...]

Telles sont certaines des dispositions de la loi du 15 février 1872 relative au rôle éventuel des Conseils généraux dans des circonstances exceptionnelles, dite également loi Tréveneuc tel qu'il est possible de la consulter sur Légifrance.

M. Braibant écrivait : « Il faudra sans doute un jour analyser la notion de crise », et de rappeler la commodité d'un tel vocable employé à tout bout de champ recouvrant des réalités et des explications différentes dont des phénomènes immédiats, superficiels, passagers, aigus parfois violents¹. Ainsi définie, la crise, selon l'auteur, ne se confond ni avec le changement ni avec la révolution. Les crises sont parfois liées à des phénomènes sociaux et politiques : guerres, agressions, troubles, émeutes, grèves, tentative de coup d'État... C'est dans cette conception de la notion de crise que s'inscrit cette communication relative à la loi Tréveneuc. Cependant, précisions liminaires, les expressions « état de nécessité, droit de nécessité ou théorie de la nécessité, pouvoirs de crise, l'état d'exception et législations d'exception » seront employées indistinctement².

Évoquant l'état de nécessité, F. St Bonnet indique : « les éléments constitutifs de l'état de nécessité ne sont pas dissociables : il suppose la conjonction d'une infraction aux règles constitutionnelles, d'une circonstance de crise et de la poursuite d'une finalité jugée supérieure »³. Quant aux manifestations de l'état d'exception, l'auteur conclut : « il se situe au point de rencontre de trois éléments constitutifs : la dérogation (ou infraction), la référence à une situation anormale et la conception d'une finalité supérieure »⁴.

¹ G. BRAIBANT, « L'État face aux crises », *Pouvoirs* n°10, 1979, p. 5 et s.

² Pour une analyse approfondie sur les variantes et limites de chacune des notions et expressions mentionnées, F. SAINT-BONNET, *L'état d'exception*, coll. Léviathan, éditions PUF, Paris 2001.

³ *Ibid.*, p. 16.

⁴ *Ibid.*, p. 27. M. SAINT-BONNET précise : « Le premier élément peut revêtir les formes de l'infraction ou de la dérogation à une règle que l'organe juridiquement hétérolimité est tenu de respecter (constante) même si la règle peut être constitutionnelle, légale ou infra législative et supra décrétable (variable). En outre, les situations exceptionnelles ont des implications dans 2 directions : une concentration des fonctions entre les mains d'un seul organe et un élargissement des compétences des organes étatiques (...). // Pour le 2^e élément, la constante gît dans une anormalité indéfinissable matériellement. La constante est sa qualification subjective de crise avec une variation quant à l'organe compétent pour qualifier la situation. // Pour le 3^e élément, la constante est la référence à un intérêt considéré comme supérieur et public, la variable consiste en la nature de l'intérêt public : sauvegarde de l'État, de la Nation, de l'ordre public etc. ». *Ibid.*, p. 27-28.

La loi Tréveneuc ou l'improbable apothéose des Conseils généraux

Le report aux articles précités de la loi Tréveneuc assure de l'intégration de ce texte dans cette catégorie. La loi Tréveneuc offre non seulement la possibilité d'analyser ce que MM. Burdeau et Quesnet dénomment « la méthode girondine »⁵, mais elle permet aussi, « de saisir l'un des aspects les plus originaux de la tradition française de la nécessité »⁶.

Cette étude ne prétend pas constituer seulement une présentation historique ; elle peut s'appréhender à travers les réflexions actuelles autour d'une part, du devenir des institutions de la République⁷ et d'autre part, de la collectivité territoriale départementale⁸.

Au-delà de sa contextualisation, l'analyse de la loi Tréveneuc requiert des investigations sur sa validité et son effectivité. La validité de ce texte provoque des opinions probables au sens théologique. Certains membres de la doctrine dont Esmein, Hauriou estiment cette loi abrogée par les lois de 1875, d'autres dont Duguit, Simon, ou plus récemment Roland Drago⁹, Michel Lascombe¹⁰ la considèrent encore en vigueur.

Si l'effectivité de la loi Tréveneuc semble improbable, il convient toutefois d'aller plus loin. Ce texte est nécessaire, car il apparaît comme la traduction d'une certaine manière d'être de l'État. Ainsi certains auteurs,

⁵ « Que ce type de législation soit très largement inopérant dans sa fonction de barrage contre la pente absolutiste du pouvoir en période de crise n'est pas l'essentiel. L'état de siège, comme les différentes lois d'habilitation, a surtout pour raison d'être de modifier la répartition ordinaire des pouvoirs selon les exigences du salut public », F. BURDEAU, M. QUESNET, « De l'inefficacité des pouvoirs de crise en France de la Révolution à Vichy », *Pouvoirs* n°10, 1979, p. 17.

⁶ J. LAMARQUE, « La théorie de la nécessité et l'article 16 de la constitution de 1958 », *RDP*, 1961, p. 598.

⁷ Le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République mentionne notamment parmi les précédents historiques de l'article 16, la loi Tréveneuc du 15 février 1872.

⁸ « Supprimons le département et l'unité républicaine aura fait son temps. On passera de la régionalisation au régionalisme, abandonnant le respect de principes d'unité et d'égalité » mais attention, écrit l'auteur « à ce que la suppression du département ne sonne pas le glas de l'État unitaire... » J. VIGUIER, « L'élimination du département pourrait sauver notre belle République », *AJDA* n°8 du 3 mars 2008, p. 377.

⁹ « Loi du 15 février 1872 (loi Tréveneuc) sur le rôle des Conseils généraux dans des circonstances exceptionnelles, encore en vigueur aujourd'hui » R. DRAGO, L'amendement Wallon, Institut de France, Séance en hommage à Alexandre-Henri Wallon, 11 octobre 2004, <http://www.asmp.fr> -Académie des sciences morales et politiques

¹⁰ Voir *infra*.

tout en la qualifiant d'utopique, évoquent la méthode girondine¹¹. M. Lamarque écrit, la loi Tréveneuc « aboutit en réaction contre le Pouvoir central à décentraliser en quelque sorte l'exercice du droit de nécessité en confiant certains pouvoirs exceptionnels aux Conseils généraux »¹². Cette loi ne permet-elle pas de donner, dans certaines circonstances, un sens à la pertinence de la référence à la décentralisation dans l'article 1^{er} de la constitution ? La loi Tréveneuc confère aux Conseils généraux un rôle politique dont il est assez aisé de comprendre qu'il puisse chagriner. Nous présenterons la loi Tréveneuc comme une apothéose circonstancielle (I), puis comme une disposition improbable mais nécessaire, traduction d'une certaine manière d'être de l'État (II).

I - La loi Tréveneuc, une apothéose circonstancielle

Les recherches documentaires entreprises ont permis de constater la faiblesse quantitative des études relatives à la loi Tréveneuc. À notre connaissance, seule une thèse de doctorat intitulée *La loi Tréveneuc et ses précédents* soutenue en 1911 par M. Pierre F. Simon a été recensée¹³.

Le terme apothéose a été avancé à dessein. Si les résultats des projets visant à reconnaître aux Conseils généraux un rôle en situations exceptionnelles doivent être relativisés, la loi Tréveneuc peut se comprendre comme l'honneur rendu aux Conseils généraux et couronnant une suite de succès (ou du moins de projets).

A - Les précédents

À l'occasion de la présentation de sa proposition, M. de Tréveneuc déclara « nous ne voulons plus que l'Assemblée puisse être dissoute par un complot venant de la rue, pas plus que par un complot venant d'en haut. Nous ne voulons pas plus de 15 mai, de 4 septembre et de 18 mars,

¹¹ F. BURDEAU, M. QUESNET, *op. cit.*, p. 17.

¹² *Op. cit.*, p. 598.

¹³ La consultation de sa bibliographie s'avère très intéressante. Son auteur souligne concernant tout d'abord les périodiques : « Les revues spéciales ne paraissent pas s'être préoccupées de la loi Tréveneuc, de même nous n'avons pas trouvé », indique-t-il, « dans les revues plus récentes, d'articles spécialement consacrés à la loi du 15 février 1872 », ensuite concernant les ouvrages contemporains consacrés aux Conseils généraux, intitulé de la nomenclature de l'auteur, on peut lire : « c'est tout à fait accessoirement que quelques-uns font allusion à la loi Tréveneuc », enfin concernant les thèses, « les auteurs n'étudient la loi Tréveneuc qu'en tant qu'elle donne aux assemblées départementales des attributions exceptionnelles ; c'est-à-dire qu'ils y font seulement allusion et ne s'appesantissent guère... ». p. 25 et s.

La loi Tréveneuc ou l'improbable apothéose des Conseils généraux

que de 18 brumaire et de 2 décembre »¹⁴. Selon le rapporteur de la loi Tréveneuc, M. Henri Fournier, « le 11 mars 1815, une ordonnance royale convoquait extraordinairement les Conseils généraux, ils devaient rester en séance permanente et prendre toutes les mesures de salut public que les circonstances ou les localités pourraient leur suggérer »¹⁵. Cette ordonnance du 11 mars « visait à dresser devant l'empereur une série d'obstacle afin d'arrêter son élan »¹⁶. Mais qu'était-ce en effet que les Conseils généraux au moment du retour de l'île d'Elbe, s'interroge M. Simon ? Il considère qu'il est possible de dire que les Conseils généraux apparaissent pour la première fois, sous leur vrai nom dans la loi du 28 pluviôse an 8, or les termes de la loi, indique l'auteur « étaient un peu vagues, surtout en ce qui concerne le rôle en quelque sorte politique des Conseils généraux, d'où l'arrêté et l'instruction du 16 ventôse an IX »¹⁷ et plus particulièrement le 4^e et 5^e titre qui, « font pénétrer le département dans le domaine politique »¹⁸.

À l'amorce des Cent Jours, les Conseils généraux bénéficient d'une expérience de quinze ans et on sait ce qu'on peut attendre d'eux, tant au point de vue administratif que politique. Mais M. Simon relève, et cette idée devra être conservée dans le cadre de cet exposé, parmi les inconvénients de cette ordonnance : « Elle constitue –a-t-on pu dire à ce moment, comme on l'a répété plus tard- un précédent dangereux en faveur de la décentralisation, qui sait, un pas vers le fédéralisme »¹⁹.

M. Simon conclut son exposé sur l'ordonnance de mars 1815 et cet épisode par ces termes, « Avec le rétablissement de l'ordre, les assemblées départementales reprirent leur aspect antérieur ; néanmoins, le souvenir des services qu'elles s'étaient efforcées de rendre, ne devait pas s'effacer complètement »²⁰.

¹⁴ *Ibid.*, p. 208.

¹⁵ *Ibid.*, p. 29.

¹⁶ *Ibid.*, p. 31

¹⁷ *Ibid.*, p. 35.

¹⁸ *Ibid.*, p. 37. Le conseiller général, souligne M. Simon, est « un fonctionnaire nommé par le gouvernement, exerce une sorte de surveillance sur l'ensemble de la population, et plus spécialement, sur les autres fonctionnaires. L'assemblée départementale, nécessairement composée d'un personnel absolument dévoué, était appelée à rendre de grands services à l'Empire », *ibid.*, p. 38.

¹⁹ *Ibid.*, p. 41.

²⁰ *Ibid.*, p. 99.

Deuxième strate dans le cheminement de la loi Tréveneuc : le projet de loi de 1850.

La loi du 22 juin 1833 visait entre autres précautions à « éviter l'intrusion des Conseils généraux dans la politique »²¹. Leurs activités sont strictement limitées dans des matières administratives. « Il semble donc qu'à partir de ce moment, le Conseil général n'ait plus aucune chance de jouer, à une époque quelconque de notre histoire, un rôle analogue à celui qu'il avait assumé en 1815 »²². Toutefois, face aux divers mouvements insurrectionnels de mai et juin 1848, les collèges départementaux, auxquels la politique bourgeoise de Louis Philippe doit « nécessairement leur plaire »²³ demandèrent au cours de leur seconde session de 1848 l'organisation préventive en province de la résistance à la révolution²⁴.

Le 12 janvier 1850, M. Pradié député de l'Aveyron déposa sur le bureau de l'assemblée une proposition ayant pour objet d'organiser la résistance légale prévue par l'article 110 de la constitution. Puis trois députés (MM. de Tinguy, Démarest et Tron) proposèrent la résolution suivante : « s'il arrivait que les pouvoirs constitutionnels se trouvassent paralysés dans leur action par un événement de force, les Conseils généraux sont autorisés à se saisir immédiatement de l'autorité de leur départements, à percevoir les impôts et à disposer de la force publique jusqu'à la réintégration des pouvoirs réguliers ».

Le 3 août, le rapport Desèze est déposé sur le bureau de l'Assemblée. Le 8 février 1851, l'ordre du jour appelait la première délibération sur la proposition de M. de Tinguy et autres tendant « à autoriser la réunion extraordinaire des Conseils généraux ». Or, « à peine le débat était-il ouvert, qu'une coalition singulière s'efforça de repousser qui, le texte des

²¹ « Tout acte ou toute délibération d'un Conseil général, relatifs à des objets qui ne sont pas légalement compris dans ses attributions, sont nuls et de nul effet ». Leurs activités étaient strictement limitées dans des matières administratives : « établissement du budget, si le gouvernement a besoin d'un renseignement, ce n'est pas au Conseil général qu'il ira le demander mais au préfet seul », *ibid.*, p. 102-103.

²² *Ibid.*, p. 103.

²³ Les Conseils généraux sont majoritairement composés de propriétaires fonciers, *ibid.*, p. 104.

²⁴ Le Conseil général de la Côte-d'Or formulait le vœu que « l'Assemblée nationale rendît un décret d'urgence déclarant que le fait de la violation de l'Assemblée nationale et le renversement du pouvoir créé par la constitution équivaldrait à la convocation de tous les Conseils généraux de France. Tous pouvoirs seraient donnés aux Conseils généraux d'assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois dans chaque département pour la conservation de la République démocratique, une et indivisible », *ibid.*, p. 108.

La loi Tréveneuc ou l'improbable apothéose des Conseils généraux

commissaires, qui, l'idée même d'un projet de loi »²⁵. Certains soulevaient qu'en cherchant à substituer 86 pouvoirs locaux au seul pouvoir central, le péril était supérieur à la potentielle sécurité²⁶. À cet égard, « le rejet des propositions de Tinguy et autres n'a pas été sans faciliter la préparation du 2 décembre »²⁷ et « pendant de longues années, les Conseils généraux, soumis à une rigoureuse surveillance, vont retomber dans le silence. Ils n'en sortiront qu'au lendemain du 4 septembre »²⁸.

La proposition Tréveneuc obéit à un processus de stratification et il faut aborder une dernière strate préalable à l'adoption de la loi du 15 février 1872.

Le 4 septembre et le décret du 25 décembre 1870

Louis Napoléon avait eu l'occasion d'apprécier l'esprit frondeur des Conseils généraux (sic) et il se hâta d'en réduire l'indépendance et d'en renouveler le personnel²⁹. Les Conseils fonctionnèrent ainsi du 1^{er} août 1852 date de l'élection des nouveaux conseillers généraux au 4 septembre 1870.

Le 23 juillet 1870 une légère modification devait libérer cette législation sévère, mais le gouvernement impérial n'eût pas le temps d'élaborer la loi promise. De sorte qu'au lendemain de la proclamation de la République, il n'y avait pour représenter les départements face au gouvernement révolutionnaire que des Conseils à la mode de 1853³⁰. Le gouvernement de la défense nationale se montrait hostile envers des assemblées issues d'un suffrage faussé par la pratique des candidatures officielles, la délégation de Bordeaux taillait « à grand coup de hache dans

²⁵ *Ibid.*, p. 131.

²⁶ Un autre député se demandait « si c'était affermir l'ordre que de changer l'État en hydre ayant autant de têtes qu'il y a de chefs-lieux de départements » (Hennequin député de gauche, prononça même le mot de fédéralisme). *Ibid.*, p. 132-133.

²⁷ *Ibid.*, p. 144.

²⁸ *Ibid.*, p. 145.

²⁹ « Un décret du 25 mars 1852 augmentait les prérogatives des préfets, puis la loi du 7 juillet 1852 décida le renouvellement intégral des Conseils généraux et le président, vice-président et secrétaires des assemblées seraient nommés pour chaque session et choisis parmi les membres du Conseil par le président de la République, le gouvernement soulignait que les Conseils généraux ne sont pas des corps politiques [...] ils doivent rester étrangers à la politique générale qui embrasse toute la France. Par ailleurs, le président de la République se réservait le droit de prononcer la dissolution des Conseils généraux, sans avoir à fournir de motifs ». *Ibid.*, p. 146-147.

³⁰ *Ibid.*, p. 152.

l'organisation impériale »³¹. Ainsi le 25 décembre 1870, un décret signé Gambetta et daté de Bordeaux prononçait la dissolution de tous les Conseils généraux et d'arrondissement et instituait à leur place des commissions départementales³². Le décret fut condamné et il a permis à l'Assemblée nationale d'affirmer, une fois de plus son hostilité pour le gouvernement du 4 septembre³³.

Les événements récents avaient conduit les députés à se remémorer les propositions de Tinguay et insensiblement « ils en étaient arrivés à la conviction que les Conseils généraux, assemblée purement administrative en période calme, pouvaient en cas de troubles devenir, une seconde ligne de défense de la légalité. Pour transformer cette faculté en devoir, il n'y avait qu'un pas que les événements font faire franchir »³⁴.

B - La loi Tréveneuc : de son élaboration à la question de son effectivité

Le 8 février 1871, est élue une Assemblée en majorité monarchiste qui, le 17, choisit Thiers comme chef du pouvoir exécutif. Puis survient la Commune, l'Assemblée seconde les efforts de Thiers pour la défense de la légalité ; le danger éloigné, l'opposition entre la chambre et Thiers se forme³⁵. La proposition déposée le 25 juillet 1871 par le vicomte de Tréveneuc en apparence innocente allait devenir, soutient M. Simon, contre Thiers le plus terrible des réquisitoires.

Cependant, l'Assemblée venait de terminer la seconde lecture du projet de loi relatif à l'organisation et aux attributions des Conseils généraux lorsque M. de Tréveneuc voulut y ajouter une disposition

³¹ *Ibid.*, p. 160.

³² *Ibid.*, p. 161.

³³ Il est intéressant avant d'évoquer la loi du 29 mars 1871 abrogeant le décret du 25 décembre 1870 sur la dissolution des Conseils généraux de mentionner l'initiative de M. Gaslonde qui est l'une des prémices de la loi Tréveneuc dans le contexte du début de la Commune. Le débat du 29 mars 1871 eût de l'écho dans la rédaction de la loi départementale. Les articles 35 et 36 de la loi du 10 août 1871 organisent toute une procédure relative à la dissolution des Conseils généraux et condamnent des mesures générales, analogues à celles que contenait le décret du 25 décembre 1870.

³⁴ F. SIMON, *op. cit.* p. 195.

³⁵ Le 2 juillet, des élections complémentaires envoient un important bataillon de députés républicains et cette majorité monarchiste va ronger son frein écrit M. Simon exprimant son mécontentement par des manifestations anodines dont la loi Tréveneuc. Le divorce entre l'Assemblée et le pouvoir exécutif se renforce, Thiers ne s'assouplit pas, il pensait que nul autre que lui ne pouvait écraser l'insurrection et l'Assemblée devait le constater aussi, mais elle avait en face d'elle une puissance rivale. Voir en ce sens, p. 198 et s.

La loi Tréveneuc ou l'improbable apothéose des Conseils généraux

additionnelle. Sollicité par la commission de décentralisation, il consentit à retirer son article additionnel et à le transformer en proposition de loi spéciale. Le 11 août 1871 débuta le travail en commission par des questions d'ordre pratique³⁶. Le 5 février 1872 l'ordre du jour appela la discussion des propositions Tréveneuc et autres, or le débat arrivait à un « moment guère choisi pour une manifestation hostile »³⁷.

Lors de la première discussion, la proposition n'avait pas fait un pas. La seconde discussion fut plus calme ; toutefois, Le Royer reprenant un des principaux arguments développés par Hennequin, déplace le débat au-delà de la réaction épidermique qui avait pu conduire à son dépôt³⁸. Selon Bethmont, l'introduction de la politique dans les Conseils généraux peut détruire la grande loi de décentralisation³⁹. Néanmoins, l'ensemble du projet recueillit 480 suffrages contre 75, mais le débat finit dans l'indifférence générale.

La loi Tréveneuc constitue la dernière strate d'un processus amorcé dès les premières années du XIX^e siècle et peut donc être considérée comme l'apothéose, la consécration du rôle politique des Conseils généraux en circonstances exceptionnelles. Cette méconnaissance, voire ignorance de la loi Tréveneuc, peut notamment s'expliquer par son effectivité relative ou pour certains auteurs par son caractère inapplicable. M. Simon analyse entre autres les conjectures durant lesquelles le dispositif de la loi Tréveneuc pourrait intervenir et tout d'abord les situations de coup d'États. « Contre un coup d'État tenté par le chef de l'État ou un prétendant, la loi Tréveneuc nous apparaît ou totalement

³⁶ Le mode de convocation et le lieu de réunion déterminés (fallait-il désigner une seule ville comme lieu de réunion de cette assemblée au risque de transformer la cité choisie en véritable souricière ou énumérer une liste de villes ?), il convenait de fixer l'étendue et la nature des pouvoirs de cette Assemblée (si la dispersion du pouvoir central se prolongeait et si les besoins de l'administration générale nécessitaient l'adoption de quelques mesures urgentes, l'Assemblée des délégués pourrait évidemment à titre provisoire les prendre), *ibidem*, p. 216 et s.

³⁷ Quinze jours avant Thiers démissionnaire l'Assemblée s'était humiliée devant lui pour qu'il consentit à reprendre le pouvoir (20 janvier). L'Assemblée était partagée : fallait-il troubler la récente l'union contractée ou une nouvelle fois se déjuger car six mois plus tôt son accueil à cette proposition était très favorable. *Ibid.*, p. 222 et s.

³⁸ Il déclare : « Voulez-vous en vue d'une hypothèse qui peut-être ne se réalisera plus, fausser l'un des rouages administratifs les plus importants de notre pays, alors votez la proposition Tréveneuc. Tenez-vous au contraire à conserver aux Conseils généraux le caractère purement administratif assigné par la loi du 10 août 1871, préservez-vous d'adopter ce texte », *ibid.*, p. 237

³⁹ *Ibid.*, p. 246-247.

impuissante ou très relativement efficace»⁴⁰. Il conclut de manière générique, « Presque sûrement inefficace contre les coups d'État, la loi de Tréveneuc est apparue tantôt inutile, tantôt illégitime contre les révolutions »⁴¹.

L'effectivité et l'utilité de la loi Tréveneuc peuvent être discutées. Pour autant, cette loi a-t-elle disparu ? M. de Brignac écrit « nous n'insistons pas davantage sur la loi du 15 février 1872, elle prévoit, en effet, un cas fort rare qui ne se présentera peut-être jamais »⁴². F. Burdeau⁴³ qualifie cette mesure de largement utopique et précise qu'elle ne devait jamais recevoir d'application. En ce sens elle est improbable, mais nécessaire.

⁴⁰ « Dans l'hypothèse d'un coup d'État tenté par le président de la République, l'action de la loi Tréveneuc serait certainement nulle », écrit Duguit : « Assurément c'est une naïveté de croire que le chef de l'État, auteur d'une dissolution illégale, permettra aux Conseils généraux de se réunir dans les conditions déterminées par cette loi. Si un coup d'État est fait, c'est que le président de la République qui l'entreprend est sûr de l'armée et peut empêcher les Conseils généraux de se réunir, comme il peut disperser le Parlement. On ne voit guère comment cette loi pourrait jamais s'appliquer ». Puis M. Simon évoque l'éventualité d'un coup d'État venant de tout autre que du président. Or, à supposer que le chef de l'État ait été enlevé (et ne puisse donc user de son droit de réquisition de l'armée) que les chambres aient été cernées et leurs membres appréhendés, les Conseils généraux pourront se réunir et la loi Tréveneuc fonctionner, mais l'auteur s'empresse d'indiquer « sans doute restera-t-elle d'une application délicate, mais elle indiquera du moins au pays de quel côté se tourner [...] mais la loi du 15 février 1872 ne sera pas d'un usage infaillible. Son succès dépendra du dévouement et du patriotisme des conseillers généraux. S'ils sont résolus à rester dans l'expectative, la loi sera impuissante à les contraindre », p. 287-288.

⁴¹ L'auteur précise concernant les situations d'insurrection populaire (soit la révolution est en opposition avec les aspirations de la majorité, soit elle répond à un besoin d'intérêt général). Dans le premier cas, la masse n'aurait pas besoin de la loi Tréveneuc pour manifester sa réprobation, elle s'abstiendrait comme à l'époque de la Commune, laissant au gouvernement la libre disposition de toutes ses forces, soit comme en 1848 elle participerait à l'écrasement, et la loi Tréveneuc circonstanciée ne pourrait fonctionner puisqu'il faudrait que le Parlement soit dissous ou empêché. Son inutilité est flagrante et il en sera de même si la révolution éclate avec l'assentiment général. *Ibid.*, p. 288.

⁴² G. de VILLOUTREYS de BRIGNAC, *Du Sénat dans les municipes en droit romain ; des attributs du Conseil général et de la commission départementale en droit français*, thèse Angers 1893. La loi Tréveneuc est exposée par l'auteur dans le développement consacré aux attributions politiques du Conseil général au même titre que la loi du 24 février 1875 qui appelle les Conseils généraux à faire partie du collège électoral chargé d'élire les sénateurs.

⁴³ *Histoire de l'administration française du 18^e au 20^e siècle*, éditions Montchrestien, Paris 1989, p. 198.

II - La loi Tréveneuc une disposition improbable mais nécessaire, traduction d'une certaine manière d'être de l'État

La loi Tréveneuc est une disposition improbable dont l'effectivité pouvait être débattue. Or, pour qu'elle soit effective encore convient-il qu'elle soit valide, et certains auteurs et non des moindres soutiendront son abrogation.

A – Une loi à la validité incertaine

Selon Esmein, cette loi était provisoire et de circonstances, elle lui paraît abrogée par les lois constitutionnelles de 1875⁴⁴. Il précise : « D'autre part, les pouvoirs donnés aux Conseils généraux et surtout à l'assemblée de leurs délégués sont immenses, quoique provisoires. Les lois constitutionnelles de 1875 ne les confirmant point, ils ne sauraient être admis comme législatifs dans le nouvel ordre constitutionnel qu'elles ont fondé »⁴⁵.

M. Simon rétorque : « le silence des lois de 1875 emporterait la condamnation de la loi de Tréveneuc. Est-ce bien sûr ? Ne semble-t-il pas, au contraire, qu'en dehors de toute abrogation formelle, la loi du 15 février 1872, qu'aucun texte ne contredit dans ses dispositions, soit encore en vigueur »⁴⁶. Selon Maurice Hauriou, seuls les 25 articles constitutifs de cette super légalité des trois lois de 1875 sont hors des atteintes du législateur ordinaire. Le doyen de la Faculté de droit de Toulouse énonce : « il n'y a point d'autre loi constitutionnelle, toutes les lois constitutionnelles provisoires ont été abrogées par celles de 1875 »⁴⁷. Cependant, selon l'auteur, il pourrait y avoir plus de doutes concernant la loi du 15 février 1872 : « Cette loi était certainement constitutionnelle par

⁴⁴ « En effet, bien que l'article 1^{er} vise les assemblées qui succéderont à l'Assemblée nationale alors en fonctions, manifestement la loi se réfère au système d'une assemblée unique [...] or le système de l'assemblée unique a disparu lorsqu'est entrée en vigueur la constitution de 1875 », A. EIMEIN et H. NÉZARD, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 8^e édition, Sirey, p. 417.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 417-418.

⁴⁶ *Op. cit.* p. 280. Selon Joseph Pey, « ce ne sont pas des lois partielles, comme celles de 1875 qui peuvent faire table rase de toutes les préoccupations d'un caractère constitutionnel qui les précèdent. Elles se superposent à ce qui existait déjà, et abroge implicitement tout ce qui est en contradiction avec la législation nouvelle. Mais là s'arrête leur pouvoir. Le passé demeure sur tous les points qu'elles n'ont pas atteints par l'imposition de règles différentes », cité par M. SIMON, *ibid.*, p. 280.

⁴⁷ *Précis de droit constitutionnel*, 2^e édition, Sirey, p. 338.

son objet »⁴⁸, il explicite ses doutes : « ce qui pourrait faire douter de l'abrogation, ici, c'est que l'objet prévu par la loi Tréveneuc est resté en dehors des prévisions des lois de 1875 et qu'ainsi il n'y a aucune contrariété de termes entre des lois qui n'ont point statué sur le même objet »⁴⁹, mais Hauriou se rallie à la thèse de Esmein⁵⁰.

Malgré les divergences doctrinales de la fin du XIX^e siècle, le XX^e siècle donnera l'occasion dans des périodes troubles, de crise de voir ressurgir cette loi. Après le désastre militaire de 1940 et le vote par les deux chambres réunies en Assemblée nationale de la loi du 11 juillet 1940 donnant tout pouvoir au gouvernement de la République sous l'autorité de Pétain, s'organise hors du territoire métropolitain « un autre pouvoir incarné par le général de Gaulle qui prend le titre de « chef des français libres ». Il développe la thèse de l'inconstitutionnalité de la loi de juillet 1940, de l'illégitimité de Vichy⁵¹. Dans la déclaration organique de Brazzaville du 16 novembre complétant le manifeste du 27 octobre 1940⁵², il est loisible de lire comme premier visa « vu la loi du 15 février 1872, relative au rôle éventuel des Conseils généraux dans des circonstances exceptionnelles » et ultérieurement le passage suivant : « qu'à défaut d'un parlement libre et fonctionnant régulièrement, la France aurait pu faire connaître sa volonté par la grande voix de ses Conseils généraux ; que les Conseils généraux auraient même pu, en vertu de la loi du 15 février

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ « Ce qui nous décide, c'est que la loi Tréveneuc est conçue dans l'esprit conventionnel, ce qui lui paraît le plus pressant, c'est de réorganiser une assemblée [...] Cette conception est périmée et s'il y a une moralité à tirer de l'histoire de l'Assemblée nationale de 1871, c'est bien qu'elle a voulu par ses propres mains, détruire la dictature de l'assemblée en instituant d'abord une seconde chambre et ensuite en réorganisant un pouvoir exécutif. Si l'on voulait faire une loi constitutionnelle sur la question de la suppléance des pouvoirs publics, on veillerait d'abord à la suppléance de l'exécutif », *ibid.*, p. 339. La dernière phrase mérite attention car les réserves d'Hauriou s'attachent plus à l'effectivité qu'à la stricte question de sa validité. La querelle de la Garonne devait trouver sur cette question une nouvelle illustration, Duguit ne partageant pas cet avis, pour lui rien dans les lois de 1875 n'était en contradiction avec la loi Tréveneuc.

⁵¹ C. HOUTEER, *Recherches sur les bases constitutionnelles de la décentralisation territoriale*, thèse Toulouse 1987, p. 246.

⁵² L.DUGUIT, H. MONNIER, R.BONNARD, *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, 7^e édition, LGDJ, Paris 1952, p. 400.

La loi Tréveneuc ou l'improbable apothéose des Conseils généraux

1872... pourvoir à l'administration générale du pays »⁵³. Si nécessité fait loi, suffit-elle pour autant à ressusciter des lois soi disant abrogées ?

« En juin-juillet 1940, les élus de la Troisième République aux Antilles, c'est-à-dire les Conseils généraux exigèrent à la quasi-unanimité le ralliement immédiat aux côtés de la France libre »⁵⁴. L'avocat socialiste Paul Valentino⁵⁵, le soir du 17 juin annonce qu'il va demander l'application de la loi Tréveneuc du 15 février 1872 et réitère sa demande à la session extraordinaire du Conseil général le 1^{er} juillet 1940. Selon Michèle Cointet-Labrousse « En 1943, les Conseils généraux d'Algérie auront l'idée de faire jouer la loi Tréveneuc et de prétendre que l'assemblée des conseillers généraux d'Algérie peut tenir lieu d'assemblée nationale provisoire »⁵⁶.

Par ailleurs, si la loi Tréveneuc n'était pas ou plus valide comment comprendre entre autres la réaction de Vichy ? La menace représentée par les assemblées départementales fut supprimée par deux lois : celle du 18 août 1940 interdisant les réunions spontanées des Conseils généraux et celle du 12 octobre 1940 qui suspendait les sessions des Conseils généraux et transférait leurs pouvoirs aux préfets. Ils étaient remplacés par des commissions administratives comprenant sept ou neuf membres dont trois issus du Conseil général⁵⁷.

Le professeur Morabito indique : « Le gouvernement provisoire de la République française était-il compétent pour procéder au rétablissement de la légalité républicaine ? Ne pourrait-on utiliser, comme le suggérait Saint-John Perse, la loi Tréveneuc du 15 février 1872 ? »⁵⁸. Selon M. Minot, « certains y ont songé en 1944, puis durant les événements d'Algérie et même en 1958, mais sans aller plus loin »⁵⁹. Or, note l'auteur, tout en rappelant que cette loi n'a jamais été appliquée, « l'article 16 de la

⁵³ *Ibid.*, p. 402-403.

⁵⁴ E.T. JENNINGS, « La dissidence aux Antilles (1940-1943) », *Vingtième siècle*, n° 68, octobre-décembre 2000, p. 55. L'auteur précise que M. Valentino élabore une version de l'argument développé par un autre juriste plus connu en métropole, René Cassin, à savoir que l'armistice était nul et non avenant en vertu d'une loi de 1872 conférant aux Conseils généraux dans le cas où une pression extérieure venait à être exercée sur l'Assemblée nationale.

⁵⁵ Paul VALENTINO, *Biographies des députés de la IVe République*, <http://www.assemblee-nationale.fr>

⁵⁶ *Vichy et le fascisme*, éditions complexe, 1987, p. 48.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, 6^e édition, Montchrestien, Paris 2000, p. 369.

⁵⁹ *Département conseil général décentralisation*, tome 1, éditions La lettre du cadre territorial, Voiron, 2000, p. 45.

constitution de 1958 qui a déjà reçu application, lors des événements d'Algérie, a précisément pour objet de faire face aux difficultés en cas de crise grave intérieure ou extérieure empêchant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics. En cas de conflit entre l'article 16 et la loi Tréveneuc, le premier texte prévaudrait sur le second »⁶⁰.

Pourtant cette loi n'est pas oubliée ; le 3 octobre 1980, le député Jean-Louis Masson déposa à la présidence de l'Assemblée nationale une « proposition de loi n° 1968 tendant à compléter la loi du 15 février 1872 relative au rôle éventuel des Conseils généraux dans des circonstances exceptionnelles »⁶¹. La motivation avancée par M. Masson démontre bien le choix dans cette communication du qualificatif « improbable » et dans cette subdivision l'adjonction de l'adjectif « nécessaire » : « La loi du 15 février 1872 a été adoptée à une époque où le fonctionnement des pouvoirs constitutionnels n'était pas définitivement stabilisé. Il s'ensuit notamment qu'elle est difficilement applicable dans le système constitutionnel actuel, où le Parlement est constituée de deux assemblées ». Il ne fut pas donné suite à cette proposition.

MM. Dosière, Fortier et Mastias distinguent l'article 37 de la loi du 2 mars 1982⁶² et les dispositions de la loi Tréveneuc ; ils relèvent : « ce texte ancien qui n'a jamais été abrogé, s'inscrit bien dans le corps de doctrine connu sous la dénomination de « théorie des circonstances exceptionnelles ». Il s'agit d'une réunion extraordinaire, au même moment, de l'ensemble des Conseils généraux... »⁶³. Leur conclusion est fort stimulante « cette loi marquée par les événements de l'époque (l'occupation de Paris, le déplacement du siège des pouvoirs publics à Bordeaux) est dans une large mesure effacée par les dispositions plus récentes, et de portée supérieure, de la constitution de 1958. Elle a toutefois un champ d'application plus vaste que celui de l'article 16 qui ne règle pas toutes les hypothèses de dérèglement grave du jeu des

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Cette dernière proposait de modifier l'article 3 de la loi Tréveneuc.

⁶² « En cas de circonstances exceptionnelles, les Conseils généraux peuvent être réunis par décret » (art L.3121-10 alinéa 2 du CGCT).

⁶³ *Le nouveau Conseil général*, coll. « Pouvoir local », les éditions ouvrières, Paris 1985, p. 71. M. MINOT écrit « De plus la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales, abroge la loi du 10 août 1871 modifiée relative aux Conseils généraux (art. 12, 15^e) mais n'abroge pas la loi Tréveneuc », *op. cit.*, p. 201.

La loi Tréveneuc ou l'improbable apothéose des Conseils généraux

institutions. Elle pourrait viser, par exemple, une dissolution illégale de l'Assemblée nationale »⁶⁴.

Évoquant les propositions du comité Balladur et notamment celles relatives à l'article 16, le professeur Lascombe s'interroge sur les précisions à apporter pour améliorer cette disposition dont la question de la dissolution précédant la mise en œuvre de l'article 16⁶⁵. Il souligne : « le recours à la loi Tréveneuc du 15 février 1872 est sans doute possible mais un peu « anachronique » »⁶⁶.

Le cadre restreint de cette étude ne permet pas de s'appesantir plus longuement voire de résoudre le débat controversé entre la loi Tréveneuc et l'article 16⁶⁷, mais comme l'écrivent MM. Dosière et autres, « Quoi qu'il en soit, il n'est pas sans intérêt de noter que les pères de la République avaient cru pouvoir faire des assemblées départementales un rempart de la démocratie contre l'aventure. Si l'on veut bien se rappeler le vote déterminant que continuent d'exercer leurs membres au sein du collège des grands électeurs sénatoriaux, il y a plus qu'un symbole en réponse à ceux qui présentent si souvent les Conseils généraux comme des assemblées exclusivement administratives »⁶⁸. Ce dernier propos constitue une remarquable transition avec notre dernier propos.

B - La loi Tréveneuc traduction d'une certaine manière d'être de l'État

Selon J. Lamarque, la loi Tréveneuc « décentralise en quelque sorte l'exercice du droit de nécessité en confiant certains pouvoirs exceptionnels aux Conseils généraux »⁶⁹. Elle ne confère pas de pouvoirs exceptionnels au préfet car, « s'il en est ainsi, c'est justement parce qu'elle procède d'une

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Il indique : « Si la dissolution a été prononcée plusieurs jours avant compte tenu d'une première dégradation de la situation intérieure et qu'ensuite il apparaît nécessaire de mettre en œuvre l'article 16 en revanche, rien n'est prévu », <http://michellascombe.Blogspirit.com>

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Concernant la loi du 15 février 1872, les professeurs Gicquel écrivent « Sa survie peut prêter à discussion en raison de l'article 16 de la Constitution », *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 21^e édition, Montchrestien, Paris 2007, p. 442.

⁶⁸ *Op. cit.*, p. 71.

⁶⁹ *Op. cit.*, p. 598. En effet, indique l'auteur, « l'extension des pouvoirs du gouvernement en période de crise a quelque chose d'illogique lorsqu'on part de l'hypothèse que le fonctionnement des pouvoirs publics est interrompu et que les communications avec la Province peuvent être coupées. La loi Tréveneuc répond à ces préoccupations », p. 602.

grande méfiance envers le pouvoir central »⁷⁰. Il y a là indéniablement une connexion entre la thématique de la décentralisation et les pouvoirs politiques accordés aux Conseils généraux. Une relation quasi similaire se retrouve chez d'autres auteurs ; certains écrivent après avoir évoqué la loi du 10 août 1871 : « une nouvelle illustration de l'importance prise alors par les assemblées départementales est donnée par le vote de la loi Tréveneuc [...] toutes ces concessions à la décentralisation doivent néanmoins être relativisées par le rôle nouveau reconnu au préfet »⁷¹.

La décentralisation constitue une manière d'être de l'État. Selon le doyen Hauriou, « la décentralisation ne détruit ni l'unité, ni même l'uniformité de l'administration publique, elle n'est qu'une modalité de l'administration publique étatique dont elle conserve la physionomie générale, elle n'est point un retour à la variété et au disparate... »⁷², or en considérant que les personnes morales décentralisées « viennent se ranger à côté de celle de l'État », ne peut-on concevoir qu'elles aident l'État lorsqu'il est menacé ? À cet égard, la loi Tréveneuc ne constitue pas une simple technique à objet constitutionnel, mais une manière d'être de l'État ; « la décentralisation territoriale en 1946 et 1958 entend indiquer dans son texte suprême qu'il n'est pas question de revenir sur l'existence des communes et départements en tant que collectivités décentralisées, sur leur rôle dans la deuxième chambre... »⁷³. Dès la III^e République, le collège électoral des sénateurs comprenait notamment des conseillers généraux et l'article 24 de la constitution de 1958 énonce que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République, qui fera dire au président Luchaire que « l'existence constitutionnelle des collectivités territoriales va jusqu'à leur reconnaître une représentation particulière dans les institutions de la République »⁷⁴.

La consécration dès 1958 de l'existence constitutionnelle des communes et des départements participe à « l'affirmation du rôle politique et constitutionnel tenu par ces collectivités dans les institutions de la République, tout comme la fameuse loi Tréveneuc [...] illustre l'importance des départements qui se voyaient investis d'une « mission de confiance » en cas de circonstances exceptionnelles »⁷⁵. Les Conseils

⁷⁰ *Ibid.*, p. 602.

⁷¹ P. BODINEAU et M. VERPEAUX, *Histoire de la décentralisation*, coll. Que sais-je, 2^e édition, PUF, Paris 1997, p. 56.

⁷² C. HOUTEER, *op. cit.*, p. 329.

⁷³ *Ibid.*, p. 332.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 336.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 337.

La loi Tréveneuc ou l'improbable apothéose des Conseils généraux

généraux participent à des structures d'État, ils ont un rôle politique et constitutionnel. Comme l'écrit, le professeur Lanza, « le général de Gaulle reprochait au gouvernement de Vichy de ne pas utiliser la loi Tréveneuc, ce qui confirmait indirectement le rôle constitutionnel de la division départementale »⁷⁶.

La loi Tréveneuc interpelle ; anachronique pour certains, curiosité de l'histoire pour d'autres, elle soulève des interrogations. Généralement, « le Conseil général n'a en effet et ne doit avoir que des attributions purement administratives, il n'est point appelé à prendre part à la confection des lois, ni discuter sur des questions politiques »⁷⁷ mais, explique M. de Brignac, par exception les membres du Conseil général sont amenés à jouer un rôle politique, dont à l'occasion de la loi Tréveneuc.

Mais il est temps de conclure et comme se demandait M. Simon, « Était-ce bien la peine de modifier, pour un si piètre résultat le caractère exclusivement administratif des Conseils généraux ? »⁷⁸. Si en cas de crise, l'intrusion de la politique dans les assemblées départementales peut se comprendre, indique l'auteur, « ce serait parfait si cela n'exerçait aucune action sur les travaux habituels des Conseils généraux »⁷⁹. Selon M. Pey, « si les Assemblées départementales sont un jour appelés à exercer leurs pouvoirs issus de la loi Tréveneuc, pouvoirs essentiellement et exclusivement politiques, se peut-il que leur nature ne se ressente pas de ces attributions spéciales et que ces attributions politiques ne viennent pas se joindre aux préoccupations administratives et peut-être les dominer ? »⁸⁰. Il surenchérit : « n'est-il pas probable, au contraire, qu'en prévision de ce rôle éventuel, les électeurs se prononceront pour des candidats dont la foi politique sera éprouvée, ne se souciant guère de savoir si leurs connaissances pratiques des affaires égalent la solidité de leurs convictions ? »⁸¹.

Vaste débat sur et dans lequel nous n'avons pas le temps de nous immiscer, nous soutiendrons simplement : tout d'abord, les Conseils généraux correspondent à la strate historique de la raison d'État et de la

⁷⁶ A. LANZA, *L'expression constitutionnelle de l'administration française. Contribution à l'étude des constantes constitutionnelles*, éditions LGDJ, Paris 1984, p. 557.

⁷⁷ De BRIGNAC *op. cit.*, p. 127.

⁷⁸ *Op. cit.*, p. 290.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 291.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*, p. 293.

rationalité étatique⁸², or est-il déraisonnable de considérer que lorsque la raison de l'État vacille, ce dernier puisse faire appel aux Conseils généraux. Ensuite, il conviendrait de résoudre la question suivante : l'exception confirme-t-elle ou déroge-t-elle à la règle ?

La loi Tréveneuc est-elle une simple législation d'exception ou participe-t-elle de la nature décentralisée de l'État ? La reconnaissance du caractère décentralisé de l'organisation de la République peut aussi se percevoir comme la consécration d'une séparation verticale des pouvoirs et, en situations exceptionnelles, une logique de subsidiarité.

Enfin à une époque où certains documents rappellent des arguments du projet Raudot⁸³ sur l'efficacité de la gestion départementale, la question de la suppression des Conseils généraux constitue une erreur épistémologique et politique ; la loi Tréveneuc et le rôle politique des Conseils généraux ont une force symbolique importante et sont un point d'ancrage. La loi du 15 février 1872 s'apparente à une arme de dissuasion ; d'aucuns soutiendront et dénonceront sa facticité ou sa fragilité. Sûrement, et la pire erreur serait, alors que le rapporteur Fournier parlait de deuxième ligne de défense, de la croire infranchissable car, malheureusement de telles lignes l'histoire de France en connaît. Mais toute arme s'entretient. De plus, sa simple évocation atteste d'un droit à et de la résistance. Puisque ce matin a été évoquée l'attribution des pouvoirs et le principe de subsidiarité, il est loisible de considérer qu'en ce domaine bien spécial ou exceptionnel, la loi Tréveneuc a confié ce rôle à l'échelon de collectivités territoriales le mieux à même de l'assumer.

⁸² J.A. MAZERES, "Essai d'analyse archéologique de la décentralisation", *Cahiers du L.E.R.A.S.S.*, n°21, octobre 1990, p. 109 et s.

⁸³ Le projet régionaliste de Raudot retrouve ces derniers temps une criante actualité et des échos certains ; en 1871, écrit le Professeur LANZA, « l'assemblée doit examiner certaines propositions de réforme des structures, or contrairement à la période précédente, c'est le département qui est mis en cause au nom de l'efficacité de la gestion administrative », il précise « Les motifs techniques invoqués sont déjà fondés sur l'étroitesse du département ; celui-ci est trop petit à l'époque du chemin de fer, du télégraphe et des bonnes routes », op. cit. p ; 553.

**REFORMER LES CIRCONSCRIPTIONS ADMINISTRATIVES DE
L'ETAT FRANÇAIS : LE DIFFICILE EQUILIBRE ENTRE
DECONCENTRATION ET DECENTRALISATION,
OU L'IMPOSSIBLE DECENTRALISATION ?
UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE**

**par Dominique Gaurier,
Université de Nantes – CDMO EA 1165 « Droit maritime et océanique »**

Voici ressurgir, tel le monstre du Loch Ness, ou mieux comme cette Arlésienne que l'on ne voit toujours pas venir après l'avoir longuement annoncée, la récurrente question jamais véritablement traitée, mais sans cesse psalmodiée comme un apaisant mantra, de la réforme de l'État. On sait combien celle-ci n'est pas aussi innocente ou d'aussi bon aloi qu'il peut sembler : il s'agit en effet aujourd'hui de traiter de façon exclusivement comptable, beaucoup plus que de le faire avec réflexion et sérieux, une forme de faillite de l'État français, renouant ainsi, en quelque sorte, avec la fin de l'Ancien Régime, c'est-à-dire avec une époque où l'État est pauvre et n'a pas de crédit, alors que paradoxalement le pays est riche. L'Ancien Régime a accordé la question fisco-financière une importance qu'elle n'avait pas connue auparavant, même lors des périodes de crise grave. Par ailleurs, le surgissement de l'opinion dans le champ politique perturbe quelque peu les modes traditionnels de fonctionnement des institutions.

La situation actuelle recèle parfois quelques ressemblances : la royauté républicaine française concentre également bien des difficultés, tant dans ses modes de représentation qu'au regard des comportements de ses élites politiques, qui pour certaines, se pensent comme une véritable noblesse de service, à l'instar de la noblesse de l'ancien empire russe ; il manque à la nôtre cependant ce régulateur qu'était le maréchal de la noblesse de l'empire

Dominique Gaurier

russe. C'est encore cette identique incapacité à réformer à la fois l'État et la société. Ce sont enfin les divisions administratives du territoire, qui pour certaines, tirent leur noble origine de la Révolution française, qui ont joué leur rôle et appellent à de vraies réformes de structures, quitte, ô blasphème, à supprimer certaines d'entre elles, devenues parfaitement obsolètes, comme le propose l'irrévérencieuse commission Attali !

Avec toujours un peu de provocation, il n'est pas tout à fait faux de dire que la volonté des pouvoirs publics en matière d'aménagement des différentes circonscriptions administratives réparties sur l'ensemble du territoire national manque singulièrement de clarté. Elle n'est pas sans rappeler, toutes proportions gardées, ce fameux mouvement brownien qui voit les particules aller en tout sens, sans suivre de ligne de conduite déterminée logiquement et immédiatement repérable. De fait, le mouvement de balancement est constant entre la volonté de centralisation et le jeu plus subtil de la déconcentration, voire en allant plus loin, de la décentralisation. Le système est devenu aujourd'hui difficilement lisible, avec des institutions à base électorale, d'autres ne l'étant plus du tout, si ce n'est de manière très indirecte. La multiplication des administrations placées au service des différentes institutions rend leur fonctionnement d'autant plus complexe que leurs compétences respectives peuvent parfois se dédoubler, mordant les unes sur les autres, sans autre utilité que de rendre plus difficile et plus long le traitement d'une question ou des dossiers.

Il semble cependant bien, comme le faisait fort justement remarquer le regretté François Burdeau, dans un ouvrage déjà un peu ancien, paru en 1983 sous le titre *Liberté, libertés locales chéries*, que le thème de la décentralisation, mais aussi de la centralisation tant comme contraire que comme corollaire, se soit imposé depuis longtemps au sein du débat politique français, disons depuis le XVIII^e siècle. Relayé par toutes les familles politiques, le thème de la décentralisation est d'abord resté un thème défendu par l'opposition de quelque bord qu'elle soit, surtout dans la seconde moitié du XIX^e siècle, notamment sous le Second Empire, avec le manifeste de Nancy, proposé par les Républicains, dont on retrouvera des traces dans les chartes communales de 1871 et 1884 ; mais les partis, une fois arrivés au pouvoir, sans doute par la confrontation avec les réalités politiques, se hâtent d'oublier certaines des promesses faites. Il ne prend en tout cas pas toujours les mêmes couleurs, tantôt il s'efface, tantôt il réapparaît avec force, en fonction de la conjoncture politique du moment.

N'aurions-nous alors pas affaire à une forme de mythe, qui entendrait que la France, affranchie du carcan de la centralisation, envisagée plutôt à

L'impossible décentralisation ? une perspective historique

titre de repoussoir, serait guérie de tous ses maux, de sa « mauvaise gouvernance », ou des tares de son fonctionnement politique, que tous, quelle que soit leur famille politique, s'attachent ou se complaisent même à souligner ? S'il est au moins une certitude, c'est que, quand bien même la réforme idéale ou rêvée aurait été entamée, il ne faudrait pas trop tarder pour la remettre en chantier et la réadapter à des circonstances qui ont changé, un peu selon une formule que l'on pourrait reprendre aux protestants d'une *Respublica reformata semper reformanda*. Mythe, thème de propagande commode, la régionalisation « à la française » est un peu tout cela, mais ce n'est pas que cela et ne peut pas l'être. L'idéal en matière administrative ou plus largement politique n'est qu'un but ultime, un projet jamais atteint, et il importe parfois plutôt de s'attacher à coller plus au terrain, à la recherche d'une meilleure efficacité, d'une meilleure implication des citoyens dans la gestion de leur espace administratif, et non simplement d'imposer du haut, à destination de sujets ignorants ou incités à s'en désintéresser par des discours par trop fumeux, des réformes destinées à ne rester comprises que de ceux qui les ont entreprises et aussi opaques que possible, à grand coup d'encensoir prétendument « démocratique ».

Pour prendre un ton moins pamphlétaire, l'objet de notre propos est néanmoins ici de montrer qu'il n'y a rien de neuf sous le soleil et que, derrière cette thématique de la réforme de l'État, notre République est toujours à la recherche d'une efficacité administrative, non seulement économique sur le seul plan comptable, un peu à la manière des évaluations proposées par le juge Richard Posner aux États-Unis dans les années 1970¹, mais réelle sur le plan d'une meilleure proximité avec le citoyen. Le critère d'efficacité a varié selon les pouvoirs et les politiques menées par les gouvernements en place : elle est passée d'une sévère centralisation à une meilleure déconcentration, voire à une décentralisation quelque peu chahutée, dans les vingt dernières années. C'est à travers ce petit panorama historique que nous voudrions attirer l'attention de nos collègues

¹ Cf. notamment son ouvrage fondateur en la matière, *Economic Analysis of Law*, Little, Brown & Co, Boston 1972, réédité chez le même éditeur en 1986. Sur le *Law and Economics*, cf. pour une présentation générale, *A Companion to Philosophy of Law and Legal Theory*, ed. by Dennis PATTERSON, Blackwell (coll. « Blackwell Companions to Philosophy »), Cambridge (Mass) 1996, Jon D. HANSON et Melissa R. HART, « Law and Economics », p. 311-330. Si la vision comptable tend à devenir fondamentale, elle s'inscrit cependant dans un champ plus large qui est celui d'une nécessaire et indispensable rationalisation des choix budgétaires. A ce titre, une réflexion sur l'accumulation des structures, fort coûteuse, n'est pas forcément la plus mal venue.

positivistes sur la récurrence d'un thème, mais aussi sur de nouvelles perspectives qu'il serait peut-être utile de suivre, si l'on veut ne pas sans cesse reproduire un éternel passé qui ne veut pas mourir. La France est coutumière des révolutions en tout genre, mais ces dernières ne finissent jamais que par consacrer l'inéluctable retour, sans doute transformé et réadapté à l'époque, des vieux démons et des vieilles tentatives de recomposition d'un passé et des positions perdus.

Il est bien évident que le panorama proposé ci-dessous n'a nulle prétention de fournir des données nouvelles ou inédites ; il entend seulement souligner combien, aux différents niveaux de l'organisation administrative de la France, les politiques ont fluctué, sans toujours assurer une meilleure cohérence du territoire, entre deux courants, la centralisation, souvent excessive, et la décentralisation, tantôt mesurée, tantôt plus franche. Sans doute ces variations politiques s'inscrivent-elles dans les humeurs variables de ceux qui les ont conduites, guidées par des idéologies qui faisaient de l'une ou de l'autre le moteur de réformes jugées essentielles, mais bien souvent plus formelles que fondamentales. Il ne semble en tout cas pas que jamais l'idée de rapprocher le citoyen des lieux de décision, pour lui permettre d'exercer sur eux un vrai contrôle démocratique, ait pu fonder de tels revirements. On est même en droit de se demander si ce ne serait pas plutôt l'inverse qui était visé : rendre tout cela de plus en plus impénétrable au citoyen, en éloignant les véritables lieux de décision de lui et en tentant de faire assumer par d'autres, en les diluant au sein d'échelons divers et variés, les responsabilités. Tel est le propos que nous voulons illustrer, sans prétendre être complet ou exhaustif. C'est ainsi que nous n'aborderons pas les questions liées aux départements et aux collectivités d'outre-mer, restant sur le seul territoire de la métropole, non plus que celle particulière de la Corse. Nous entendons rester sur le plan le plus général, pour rendre plus cohérente l'orientation de notre propos.

C'est aussi comme électeur citoyen, sans doute exerçant le métier d'historien du droit, mais néanmoins citoyen, que nous désirons interroger la classe politique des élus locaux, qu'il faut se garder de ne définir que comme une catégorie unanimement corrompue ou médiocre, car beaucoup, non seulement ne le sont pas, mais œuvrent sans relâche à une recherche du meilleur bien commun possible. Notre propos se veut à la fois une mise en perspective historique, non pas pour se replier sur un passé qui ne cesse de passer, mais pour ouvrir sur un futur possible et conscient.

Or, c'est à une véritable quadrature du cercle que les instances de la haute administration publique et les hommes politiques vont se livrer, en

L'impossible décentralisation ? une perspective historique

tendant certes d'agir, mais aussi de diviser pour mieux gérer, disent-ils, sans trop courir le risque d'une censure des électeurs, laissés assez largement à l'écart de ce processus, si ce n'est en leur distribuant des hochets pour amuser les foules, comme le référendum local, dont il sera question dans le cours du propos. Il appartient donc aux politiques de dessaisir les experts d'un pouvoir de décider à la place des élus et de réinvestir leurs fonctions d'élus avec courage, en supportant parfois le risque de ne pas être compris, mais en expliquant et réexpliquant sans cesse au citoyen les enjeux des questions posées, sans se préoccuper trop de leur maintien en place. En somme, c'est à un rôle sacrificiel qu'ils sont par nature appelés, ce qui rend leur futur propre toujours incertain. Mais, on le sait, les hommes ne sont pas tous des saints, ce qui rendrait la vie sociale et humaine fort ennuyeuse d'ailleurs.

Dans un premier temps, nous nous attacherons donc à retracer brièvement ce mouvement esquissé vers une re-régionalisation à la fin de l'Ancien Régime, pour déboucher sur une refonte complète de la carte administrative française avec la création du département, d'abord instrument privilégié de centralisation, puis pouvant offrir aussi la possibilité d'un ancrage plus local. Puis de nouveau, l'esquisse d'une nouvelle régionalisation à la fin du XX^e siècle (I). Dans un second temps, nous nous intéresserons plus à une circonscription particulière, la commune, à travers ses péripéties en fonction des époques : le maintien d'un certain pouvoir local, d'abord sous tutelle, puis progressivement émancipé, mais pas totalement, et l'émergence de pôles de pouvoirs de fondation beaucoup moins démocratique, comme les communautés urbaines et les regroupements similaires (II). C'est alors que nous tenterons de proposer une conclusion provisoire, pour montrer que les réformes ont à jongler entre deux courants contraires, celui d'une vraie efficacité d'administration, moins coûteuse, et celui d'un contrôle démocratique qui tend à être noyé dans des institutions non élues, qui prennent une place croissante en dehors de tout contrôle autre que strictement financier ou comptable.

I – Deux siècles et demi d'incessant balancement entre centralisation et décentralisation

La France monarchique avait hérité de tout un amalgame d'institutions, enchevêtrées entre elles et plus ou moins fortement contrôlées par le pouvoir. Leur extrême variété, leur défaut d'uniformité, leur incertitude

quant à leurs délimitations précises². Malgré la création des généralités et des intendances, valide cependant pour les seuls pays d'élections, qui s'approfondit depuis le XVII^e siècle en une structure plus moderne, le maître mot resta longtemps le respect des particularismes. Si au milieu du XVIII^e siècle, on voit poindre de nombreuses critiques adressées à l'encontre de l'intendant³, plusieurs projets ont été élaborés pour y porter remède, qui allaient inciter Necker à mettre en place une réforme à partir de 1778⁴, dans

² Entre certaines provinces existaient en effet des « marches communes », comme entre le Poitou et la Bretagne ou encore la Bretagne et l'Anjou ; dans ces régions frontalières, les règles en application en appelaient tantôt à l'une des deux coutumes, tantôt à l'autre. Cette situation d'incertitude juridique a été envisagée par les auteurs anciens, notamment Gabriel HULLIN, *De la nature et de l'usage des marches*, Nantes 1616. Ce traité sera remanié par la suite et placé à la fin du commentaire sur les *Coutumes du pays et duché d'Anjou* par Claude POCQUET de LIVONNIERE, Chez Jean-Baptiste Coignard, Paris 1725, t. II, col. 1361-1430, spécialement pour celles entre la Bretagne et l'Anjou. Pour les marches entre Bretagne et Poitou, ainsi qu'entre Bretagne et Anjou, cf. également Emile CHENON, « Les marches séparantes d'Anjou, Bretagne et Poitou », Larose et Forcel, Paris 1892, extrait de la *Nouvelle Revue historique de droit français et étranger*, année 1892.

³ Il ne peut être question de développer ce point, qui grossirait par trop un propos déjà trop long. Disons seulement que ces critiques, reprises et accentuées sous la Révolution, ont largement reflué devant la vérité laissée par les nombreuses archives, qui font plus état de l'efficacité d'un administrateur, agissant seul et sous sa propre responsabilité, toujours révocable, puisqu'il était « commissaire » et non « officier », propriétaire de sa charge. Déjà en 1929, le grand historien du droit, Emile CHENON, dans son *Histoire générale du droit français public et privé des origines à 1815*, Recueil Sirey, Paris 1929, t. II, p. 462, listait une fort copieuse liste d'ouvrages à cet égard, à laquelle il faudrait rajouter de trop nombreuses études nouvelles, qu'il n'est pas utile de rapporter ici, car il faudrait alors expliquer pourquoi les unes ont été retenues, et non les autres.

⁴ Il semble que dès 1737, le marquis d'Argenson réclamait déjà une division en départements, circonscription de moindre étendue que celle des intendances. Les *Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France* ne seront publiées qu'en 1764. Cf. *Dictionnaire historique des juristes français XII^e-XX^e siècle*, PUF (coll. « Quadrige-dicos poche »), Paris 2007, l'excellent article consacré à ce personnage *s. vbo.* « Argenson », par Pierre BONIN, p. 17. Pour d'Argenson, la solution se trouve dans un réaménagement de l'administration intérieure ; il faut donc remodeler les cadres territoriaux, car les généralités sont trop vastes, et instaurer dans toutes les localités des magistrats municipaux qui représenteront la collectivité. Il n'envisage pas de supprimer les Parlements, mais seulement de leur ôter leurs attributions administratives et financières, car le salut ne viendra pas des « grands corps », mais des multiples petites assemblées locales, afin d'« admettre davantage le Public dans le gouvernement du Public » (cité in François BURDEAU, *Libertés, libertés locales chéries. L'idée de décentralisation administrative des*

L'impossible décentralisation ? une perspective historique

le sens d'une restauration du pouvoir provincial sous l'Ancien Régime, repris et amplifié par la suite en 1787 par Calonne (A). L'apparition d'une nouvelle circonscription sur les ruines des anciennes disparues, avec la création du département, devint rapidement l'outil d'une forte centralisation, continuée par la Convention, poursuivie par le Directoire et qui allait connaître son acmé avec Bonaparte (B). A travers cette nouvelle circonscription, il fallut concilier deux forces contradictoires : à la fois « diviser et unifier l'espace national »⁵. Reste que jamais le thème de la décentralisation ne quitta totalement le terrain et connut certains développements, inégaux toutefois selon les moments, jusqu'à la régionalisation « à la française » mise en place par la loi Defferre du 2 mars 1982 (C).

A - Les assemblées provinciales entre 1778 et 1787

Il est un point à poser en préalable, qui vaut encore pour le XIX^e siècle et dont on doit toujours tenir compte : l'état des communications. Il ne fait en effet aucun doute que le contexte a ainsi beaucoup influé, selon que l'information peut traverser le pays en dix jours, en trois heures, voire aujourd'hui instantanément.

Montesquieu, sans aborder directement la question, relevait cependant déjà que les provinces qui avaient conservé leurs États étaient dans une meilleure situation que les autres, et il se montre très surpris que l'on veuille priver ces dernières de ces assemblées ; il déclare en effet dans *L'esprit des lois* : « Dans de certaines monarchies en Europe, on voit des provinces [i.e. les pays d'États] qui, par la nature de leur gouvernement politique, sont dans un meilleur état que les autres. On s'imagine toujours qu'elles ne paient pas assez ; parce que, par un effet de la bonté de leur gouvernement, elles pourraient payer davantage ; il vient toujours dans l'esprit de leur ôter ce gouvernement même qui produit ce bien qui se communique, qui se

jacobins au Maréchal Pétain, Cujas, Paris 1983, p. 18). Donc, nulle prise de pouvoir par les citoyens, mais simplement un appel à administrer l'impôt et les travaux publics, sous la tutelle de l'intendant qui ne disparaît pas, mais contrôlent les institutions municipales. On peut signaler le *Mémoire sur les municipalités à établir en France*, rédigé à l'intention de Turgot par Dupont de Nemours en 1775, publié seulement en 1787 : il se prononçait aussi pour un étagement d'assemblées élues au suffrage censitaire, allant de la municipalité urbaine et villageoise, aux municipalités d'élection, puis de provinces, pour culminer avec la municipalité du royaume.

⁵ La remarque est énoncée par P. LEGENDRE, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, PUF (coll. « Thémis »), Paris 1968, p. 108.

répand au loin, et dont il vaudrait bien mieux jouir »⁶. De fait, il y existait, mieux que partout ailleurs, dans les pays d'élections ou d'imposition, toutes provinces qui avaient perdu leurs États provinciaux⁷, une véritable et nécessaire collaboration entre l'agent du pouvoir central qu'était l'intendant⁸ et les représentants du pays. Tout cela ne manqua pas d'inspirer, dès le début du XVIII^e siècle⁹, tout d'abord le parti aristocratique autour de Saint-Simon et Fénelon, à vouloir rétablir les États particuliers là où ils avaient disparu. Puis, dans les années soixante du XVIII^e, ce furent les physiocrates qui songèrent à créer dans les pays d'élections des assemblées de propriétaires fonciers pour administrer et percevoir l'impôt. En 1776, l'abbé de Véri évoque les débats qui se déroulèrent au sein du Parlement de Paris : « quelques jeunes gens y proposèrent de demander les États généraux ou la formation d'États provinciaux. Le Président d'Ormesson s'y opposa [...] Les idées de M. Turgot et de M. de Malesherbes, qui ne voulaient pas sacrifier la royauté à des idées trop républicaines, n'étaient pas de former des États qui pussent inquiéter. Leurs idées, qu'ils n'avaient pas encore bien combinées ensemble, tendaient seulement à donner dans les provinces une forme municipale pour les intérêts d'un canton et nulle influence dans l'administration générale »¹⁰.

Si Turgot ne fit rien en ce sens, c'est Necker qui, pour calmer une opinion publique agitée, tenta l'expérience, que Louis XVI entérina et ce fut un arrêt du Conseil du 12 juillet 1778 qui créa une assemblée provinciale

⁶ Cf. *De l'esprit des lois*, Garnier-Flammarion, Paris 1979, liv. XIII, XII, vol. 1, p. 363-364.

⁷ Contrairement à ce que l'on pourrait penser, ce ne sont pas les provinces qui ont été les plus anciennement intégrées au sein du royaume qui ont perdu les premières leurs États : l'exemple le plus marquant est celui du Languedoc, réuni dès la fin du XIII^e siècle : les États y ont été créés par l'administration royale, par le biais des assemblées de sénéchaussées ; ils ont largement bénéficié de la partition du royaume due à la guerre de cent ans et se sont néanmoins maintenus jusqu'à la fin de l'Ancien Régime.

⁸ Ne serait-ce que pour donner une idée de l'ordre de grandeur de l'administration d'une intendance et pour ne retenir que l'une des plus fournies, l'intendance de la généralité de Paris fonctionnait à la fin du XVIII^e siècle avec un corps administratif d'une soixantaine de personnes, ce qui laisse plutôt rêveur au regard de l'inflation en personnels de la moindre administration, fût-elle celle d'une petite municipalité !

⁹ Sur divers de ces projets, cf. F. OLIVIER-MARTIN, *L'administration provinciale à la fin de l'Ancien Régime*, rééd. L.G.D.J. (coll. « Reprint »), Paris 1997, p. 391 et s.

¹⁰ Cf. Abbé de VERI, *Journal*, Librairie Jules Taillandier, Paris 1930, t. 2, juin-juillet-août 1776, p. 8.

L'impossible décentralisation ? une perspective historique

dans le Berry, jusqu'ici pays d'élections fort peu riche¹¹, également poursuivie ailleurs, comme en Haute-Guyenne. Sans doute, cette assemblée n'avait-elle pas, comme dans les pays d'États, le pouvoir de négocier au nom de la province l'impôt à payer, mais elle avait néanmoins reçu de larges attributions administratives, avec comme limite de devoir agir de concert avec l'intendant. L'expérience fonctionna fort bien, ayant eu l'heur de plaire à la noblesse et Necker envisagea donc de l'étendre au Dauphiné, à la Haute-Guyenne et au Bourbonnais, mais le Parlement de Paris refusa, alors que Louis XVI congédiait son ministre à la suite d'une intrigue de cour.

Ce sont Calonne et Loménie de Brienne qui devaient en reprendre l'idée : un édit de juin 1787 créait des assemblées provinciales au sein de l'ensemble des provinces qui ne possédaient pas d'États provinciaux. Sans doute, on y avait conservé la vieille distinction entre les ordres, mais le Tiers État voyait aussi sa représentation doubler ; par ailleurs, y serait dorénavant pratiqué non plus le vote par ordre, mais par tête. De plus, après la clôture des sessions périodiques de ces nouvelles assemblées, on avait mis en place une « Commission intermédiaire », qui avait pour mission d'aviser, en lien avec l'intendant, des détails de l'administration, notamment au regard des impôts, des travaux publics ou encore des questions d'agriculture. La

¹¹ Voici comment l'abbé de Véri rend compte de cette institution : « Je vais mêler aux événements militaires et politiques le précis d'un plan nouveau d'administration intérieure que M. de Maurepas et M. Necker ont mis au jour. C'est l'établissement des assemblées provinciales pour la répartition des impôts et pour la confection des chemins. Ils ont imaginé d'en faire l'essai d'abord dans la province de Berry pour servir de modèle aux autres et pour mieux connaître l'épreuve, les avantages ou les inconvénients d'une administration provinciale. // L'arrêt qui l'établit dans le Berry est précédé d'un préambule dont les motifs sont bons et judicieux, à travers le style un peu obscur et précieux de M. Necker. On y voit que s'il a le désir de la célébrité, c'est en partie en faisant de bonnes choses. Il doit faire un relevé de tout ce que la province paie au Trésor royal et dire aux députés de l'assemblée : voilà les sommes qu'il faut verser au Trésor royal, faites-en la répartition de la manière que vous imaginerez la moins onéreuse aux peuples. // L'arrêt du Conseil n'énonce que le fondement de l'administration, *comme le nombre des députés, leur choix et quelques autres articles à régler dès à présent. Ce reste est remis aux délibérations de l'assemblée et à l'approbation que le Roi en fera...* // L'idée de former des États dans toutes les provinces a toujours été regardée comme une barrière au pouvoir monarchique. Et dans le moment où M. Turgot et M. de Malesherbes furent appelés au ministère, on se flatta qu'ils réaliseraient les idées populaires qu'on leur supposait. Ils avaient effectivement l'un et l'autre la pensée d'établir une administration municipale. Mais la crainte de trop révolter les idées de la Cour et d'être trop réputés novateurs leur avait fait différer leurs plans ». Cf. *Journal, op. cit.*, juillet-août 1778, t. 2, p. 145-146.

réforme se mit en place, mais assez fortement contrariée par l'agitation qui devait déboucher sur la convocation des États généraux. Ce fut là l'ultime effort de la monarchie pour instaurer une forme de décentralisation, que l'on peut qualifier de « modérée » et avec laquelle on ne renouera qu'en 1871, avec la loi sur les Conseils généraux, loi votée par une assemblée nationale sous forte influence monarchiste.

B - L'invention des départements

Avant de trouver le meilleur équilibre, il fallut tâtonner et l'on voit alterner deux directions contraires, de la décentralisation à une centralisation renforcée, choix qui sera cependant presque définitif assez rapidement. Alors que le roi, en 1788, envisageait de rétablir les États provinciaux et de les doter de pouvoirs plus étendus que ceux des assemblées provinciales, en leur remettant notamment l'administration des impôts indirects arrachés ainsi aux traitants, tout en restant dans le cadre traditionnel, d'autres idées, beaucoup plus radicales, apparaissaient : les novateurs rêvaient de divisions claires et simples, et ils n'hésitaient plus à envisager une réforme complète des circonscriptions administratives, s'appuyant sur la logique et l'abstraction. Cette faculté d'y parvenir leur fut ouverte par l'abolition des privilèges provinciaux durant la nuit du 4 août 1789. Le département, pris dans le sens d'une circonscription territoriale, et non plus d'un ressort de compétence dans son acception plus ancienne, fut adopté par l'Assemblée nationale.

Si certains, comme Thouret, avaient envisagé de diviser la France en un certain nombre de carrés égaux et d'y découper en leur sein d'autres carrés¹², on préféra cependant laisser jouer le jeu de larges consultations locales, afin de ne pas déstructurer les autonomies économiques existant à l'intérieur des provinces dorénavant divisées. Dans l'ensemble, pour les départements français retenus et institués par le décret du 22 décembre 1789 qui établit les assemblées de département¹³, ces derniers ne furent définitivement fixés au nombre de quatre-vingt trois que par le décret des 26

¹² Sur ce projet, cf. Pierre LEGENDRE, *Trésors de l'Etat en France. L'Administration classique*, Fayard (« Les savoirs »), Paris 1992, p. 121-122. Cf. également Gérard SAUTEL, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, Dalloz (coll. « Précis »), Paris 1990, p. 113-116.

¹³ Cf. J. B. DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat*, chez A. Guillot et Scribe, Paris 1824, t. I, p. 73-89. Relevons que l'article premier de ce décret prévoyait, pour les départements, un nombre établi entre 75 et 85.

L'impossible décentralisation ? une perspective historique

février-4 mars 1790¹⁴. Chaque département était divisé en un nombre variable de districts, entre trois et neuf (art. 2 du décret du 22 décembre 1789), eux-mêmes subdivisés en cantons de quatre lieues carrées environ, mais sans que ce canton constitue cependant en lui-même un échelon administratif doté d'une organisation distincte. Le travail réalisé fut au final plutôt bien fait, hormis quelques ratés, mais rares. Les consultations avaient ainsi pleinement joué leur rôle.

On peut brièvement décrire la nouvelle organisation départementale, en faisant observer qu'elle hérita assez largement des attributions qui avaient été reconnues aux assemblées provinciales de 1787, auxquelles furent rajoutées celles de l'intendant en tant que représentant du pouvoir central. Cela n'a d'autre but que de permettre de poser ou rappeler quelques jalons, et non bien évidemment, de vouloir apprendre à quiconque ce que nos collègues savent eux-mêmes fort bien.

Rappelons donc que chaque département possède trois organes : (1) un Conseil de département de trente-six membres maximum, qui tient une session annuelle (comme les anciennes assemblées provinciales), élu pour quatre ans et renouvelable par moitié tous les deux ans suivant un système censitaire et qui n'était pas une émanation des Conseils de district, (2) un directoire élu pour quatre ans par le Conseil de département et qui élisait en son sein un comité permanent de huit membres renouvelés par moitié tous les deux ans ; il reprenait exactement ce qu'avait été la commission intermédiaire des assemblées provinciales, (3) enfin, l'assemblée électorale du département qui élisait directement le procureur-syndic du département pour quatre ans, chargé de l'exécution des décisions du Conseil du département ou du directoire. Ce dernier possède ainsi, du fait de son élection, d'une autorité beaucoup plus importante que celle que possédaient les anciens syndics des assemblées provinciales.

Cette administration départementale gérait trois types de compétence, sous la surveillance du roi : (1) travaux publics, assistance, activité économique, hôpitaux, prisons, éducation publique ; (2) mais aussi répartition des impôts directs, avec la gestion de leur perception et du contentieux, exerçant une tutelle réduite sur les assemblées municipales ; (3) enfin, repris des pouvoirs des intendants, la police, l'exécution des ordres du roi et la surveillance de l'application de la législation générale.

Mais, en tant qu'organe subordonné, l'administration départementale ne pouvait cependant jamais lever d'impôts ni contracter d'emprunts sans l'autorisation du corps législatif. Cette réadaptation à la forme du

¹⁴ Cf. *idem*, p. 102-110.

département de ce qui avait été établi pour les assemblées provinciales semble, pour les constituants, ainsi former un centre de résistance aux volontés du gouvernement central, mais sans atteindre une véritable efficacité : les multiples petits centres de résistance ainsi créés, favorisant même la grande anarchie administrative des débuts de la Révolution, dès lors que les intérêts locaux tendaient fortement à l'emporter sur les intérêts nationaux. Les deux tendances qui devaient s'affronter au début de la période révolutionnaire entre fédéralisme et jacobinisme au sein de l'Assemblée constituante, pouvaient ainsi assister à la victoire définitive du second courant, par élimination, presque physique avec l'aide de la « Louison », du premier.

Aussi une réaction forte devait-elle se manifester sous la Convention avec la loi du 14 frimaire an II (4 décembre 1793)¹⁵ qui, désormais axant ses fins sur l'exaltation de l'indivisibilité de la République « une et indivisible », affirmée haut et fort dans la constitution de 1793, créa auprès des administrations des communes et des districts des agents nationaux désignés par le gouvernement pour requérir et poursuivre l'exécution des lois, mis en place ou démis par la seule volonté du gouvernement. Les anciens procureurs-syndics avaient vécu, remplacés par les agents d'une nette centralisation. L'article 82 de la constitution n'affirmait-il pas par ailleurs que « les administrateurs [...] n'ont aucun caractère de représentation » ?

En outre, la loi du 14 frimaire supprimait également le Conseil de département, jugée trop lent et peu maniable, ne maintenant en place que le directoire, dont chaque mois, la présidence était assurée à tour de rôle par l'un de ses membres. Sans doute cette loi ne fut-elle que de circonstance, mêlant à ses réformes des relents d'épuration. Bien qu'assez rapidement abrogée, lors de la réaction thermidorienne, par le décret du 28 germinal an III (17 avril 1795)¹⁶, on ne revint jamais à l'excessive décentralisation de la Constituante : le texte cependant rétablissait le procureur-syndic et les membres du directoire étaient désignés par les représentants en mission ou par un comité de la Convention. Mais encore une fois, la réforme dura peu et une nouvelle constitution, celle du 5 fructidor an III (22 août 1795)¹⁷, supprimait le district et simplifiait l'administration départementale : suppression du Conseil de département, désormais administré par un directoire de cinq membres renouvelables par cinquième tous les ans, qui

¹⁵ Cf. DUVERGIER, *op. cit.*, t. VI, p. 317-322.

¹⁶ Cf. DUVERGIER, *op. cit.*, t. VIII, p. 79.

¹⁷ Cf. DUVERGIER, *op. cit.*, t. VIII, titre VII, art. 177, 191 et 192, p. 232-233.

L'impossible décentralisation ? une perspective historique

élit son président pour un an ; suppression du procureur-syndic ; cependant, le directoire départemental est flanqué d'un commissaire nommé et révoqué par le gouvernement, avec pour tâche de surveiller et de requérir l'exécution des lois. Ce dernier, choisi au sein des personnes domiciliées dans le département depuis au moins un an, n'avait pour rôle que d'informer le gouvernement des décisions prises au sein du département, le gouvernement ayant ainsi toute latitude d'annuler les actes contraires aux lois ou de suspendre les membres du directoire départemental. Pèse donc sur le département, comme sur la commune comme cela sera dit plus loin, un véritable contrôle de légalité, mais aussi hiérarchique, exercé directement par le ministre pour les départements.

Sous le Consulat et l'Empire, l'organisation territoriale résulta de la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800)¹⁸ : les départements sont maintenus, mais les membres des Conseils généraux ou de département seront, non plus élus, mais désignés à la discrétion du pouvoir central. C'est cette même loi qui institua le préfet à la tête de chaque département, pour en faire les délégués du gouvernement, chargés à la fois de transmettre la volonté du pouvoir exécutif et en retour, de le tenir informé de ce qui se passe dans sa circonscription. Le préfet devenait ainsi un véritable pivot, comme relais du pouvoir central, comme organe de contrôle de contrôle *a priori* sur les décisions des circonscriptions agissant au sein du département, mais aussi comme animateur local.

Nouvelle petite oscillation sous la Restauration et la Monarchie de juillet, qui voient revenir les tendances décentralisatrices, liées à une timide résurgence de l'autonomie du département : au milieu de multiples projets ou opinions proposés¹⁹, la Restauration échoua à faire naître une réforme d'ensemble ; la seule réforme importante introduite concerna l'émergence d'un budget départemental distinct du budget de l'État. Quant à la Monarchie de juillet, elle rétablit l'élection par une loi du 22 juin 1833²⁰, mais au suffrage restreint, des Conseils généraux. En 1838, une autre loi du 10 mai²¹ accorda la personnalité civile aux départements, qui possèdent ainsi leur patrimoine propre -ce qui avait été déjà reconnu par un décret du 9 avril 1811- et se voient aussi accroître leurs pouvoirs. Reste qu'il faudra

¹⁸ Cf. DUVERGIER, *op. cit.*, t. XII, p. 78-116.

¹⁹ Tous ces projets ont été très clairement et abondamment passés en revue par François BURDEAU, *Liberté, libertés locales chéries. L'idée de décentralisation administrative des Jacobins au Maréchal Pétain*, Cujas, Paris 1983, p. 71-126.

²⁰ Cf. DUVERGIER, *op. cit.*, t. XXXIII, p. 201-227.

²¹ Cf. DUVERGIER, *op. cit.*, t. XXXVIII, p. 287-304.

attendre la loi du 18 juillet 1892, sous la Troisième République, pour que l'autonomie financière du département soit totalement réalisée : jusqu'ici, le budget départemental était essentiellement une affaire de l'État. C'est cette réglementation financière qui contribua surtout à favoriser les particularismes départementaux, somme toute, peu favorables aux collaborations régionales.

La Seconde République, outre qu'elle institua le suffrage universel, voyant certains organes locaux être désignés désormais au suffrage universel, ne se manifesta vraiment quant à elle qu'au regard de l'Algérie, au sein de laquelle furent institués les trois départements d'Alger, Oran et Constantine (loi du 9 décembre 1848)²². Par ailleurs, elle avait institué en novembre 1848 un Comité de décentralisation administrative. Son manifeste appelait les hommes de bonne volonté « à aider à l'œuvre d'affranchissement dont dépend l'avenir de la France, en concourant de tous [leurs] efforts à la propagation du double principe de centralisation politique et de décentralisation administrative dans [les] départements »²³. Mais la question fit long feu en raison du coup d'État, le Comité n'ayant pas eu le temps de rendre ses travaux.

De nouveau, changement d'orientation avec le Second Empire qui semble s'inscrire plus franchement dans une perspective nettement centralisatrice : par le biais de deux décrets, le premier intitulé « décret sur la décentralisation administrative » du 25 mars 1852²⁴ -titre qui ne doit pas tromper, car il s'agit plutôt de déconcentration, de façon à organiser mieux le territoire-, et le second du 13 avril 1861²⁵, le préfet se voit reconnaître un pouvoir propre de décision dans des domaines précis, comme l'agriculture, le commerce, la nomination à certains emplois publics, ou encore en matière de police sanitaire ou industrielle ; mais ce pouvoir reste sujet au pouvoir d'annulation ou de réformation du ministre concerné, cependant seulement *a posteriori*. Mais par ailleurs, le régime n'est pas revenu sur le suffrage universel. Ce ne fut cependant qu'à la fin du régime que fut mise en place, sous la direction d'Odilon Barrot, une commission extraparlamentaire, chargée de faire des propositions dans le sens de la décentralisation. Enfin, en 1866 pour le département, comme en 1867 pour les communes, les collectivités locales furent dotées de réels pouvoirs de décision dans les

²² Cf. DUVERGIER, *op. cit.*, t. XLVIII, p. 683-685.

²³ Cité in François BURDEAU, *Liberté, libertés locales chéries ...*, *op. cit.*, p. 141.

²⁴ Cf. DUVERGIER, *op. cit.*, t. LII, p. 253-256.

²⁵ Cf. DUVERGIER, *op. cit.*, t. LXI, p. 164-168.

L'impossible décentralisation ? une perspective historique

domaines qui leur étaient propres, le contrôle du préfet ne jouant alors plus qu'*a posteriori*.

Il n'est pas nécessaire d'insister longuement sur la circonscription instituée par la loi du 22 décembre 1789 sous l'appellation de district, devenu arrondissement en l'an VIII. Contentons-nous de signaler que sous la Terreur, cette unité joua parfaitement son rôle d'instrument de centralisation, permettant au gouvernement d'être partout et d'être obéi, à un point tel que l'on put craindre de le voir supplanter le département. Mais supprimé par haine du régime de la Terreur sous le Directoire, le district réapparut sous le nom d'arrondissement dès le Consulat, mais aussi dans le cadre d'un remodelage territorial pour concorder avec les circonscriptions judiciaires et fiscales, en tant que circonscription essentielle. Or, ce but ne fut jamais atteint et c'est même le contraire qui se produisit, puisque l'arrondissement, avec son sous-préfet dépouillé de ses prérogatives au profit du préfet, amorça un déclin irrémédiable : durant la III^e République, certains demandaient même sa suppression pure et simple. On n'en vint jamais à cette extrémité et les réformes de 1926 ne firent qu'en réduire le nombre, non sans de véhémentes protestations. Par ailleurs, l'arrondissement conserva ses organes propres jusqu'en 1940. Si l'arrondissement survécut, ce ne fut plus que comme cadre de services publics généraux et comme cadre électoral.

C - La valse hésitation entre décentralisation simulée et décentralisation réelle

La chute du Second Empire favorisa un déplacement des pouvoirs au bénéfice des assemblées locales : la loi du 10 août 1871²⁶, dite « charte départementale », rétablit de manière définitive l'élection au suffrage universel du Conseil général pour une durée de six ans, renouvelable par moitié tous les trois ans, sur la base d'un conseiller par canton. Si la loi n'accorde pas au Conseil général de pouvoir de décision sur l'ensemble des affaires du département, elle lui donne une compétence de gestion des affaires qui portent un intérêt départemental. Pour ces dernières, nulle approbation préalable du préfet, mais seulement un contrôle *a posteriori*. Mais pour les autres, le Conseil général se borne à présenter des vœux. Quant au préfet, il reste le seul exécutif du département (art. 3, loi de 1871)

²⁶ Cf. M. BACQUA de LABARTHE et P. DUPONT, *Bulletin annoté des lois, décrets, arrêtés, avis du Conseil d'Etat*, Imprimerie et Librairie de Paul Dupont, Paris 1872, t. XXV, p. 19-52.

Dominique Gaurier

et exerce également le contrôle hiérarchique sur les administrations de l'État.

Si la décentralisation progresse ainsi doucement, sans doute plus dans le sens d'une déconcentration qui laisse cependant une place aux intérêts locaux, le débat reste vif entre partisans radicaux, plus enclins à reproduire le modèle de la démocratie parlementaire à l'échelon local que de favoriser un retour au « pays réel », celui des provinces, des communes, des villages et des paroisses, comme y aspirent les monarchistes.

Cependant, dans la jurisprudence du Conseil d'État, on voit se développer l'idée d'une reconnaissance d'un droit des collectivités territoriales²⁷. A la suite de la Grande Guerre, le ministre du Commerce, Etienne Clémentel, institua en 1919 quinze groupements régionaux économiques, devenus dix-sept en 1921, afin de favoriser les unions régionales des Chambres de commerce et développer ainsi commerce et industrie. Le gouvernement continue en ce sens et en 1922, ce sont dix-neuf régions économiques qui sont mises en place, dotées de compétences à la fois économiques mais aussi sociales, possédant ainsi une personnalité morale. C'est encore en 1938, par le décret-loi du 14 juin, une réactivation de la réforme Clémentel, qui procède au regroupement des Chambres de commerce dans le cadre de vingt régions économiques. Mais tout ce mouvement se voit stoppé par l'irruption de la guerre et le cadre politique change, eu égard au système politique qui incline fortement à la concentration des pouvoirs, inspirée par la haute fonction publique, et à la réduction des institutions de type démocratique.

La décentralisation promue sous le régime de collaboration de l'État français de Pétain, entend revenir aux anciennes structures, provinces et pays, mais s'assurant aussi un contrôle très étroit sur la classe politique locale dont elle se méfie : c'est le professeur Roger Bonnard qui élabora pour l'occasion la doctrine de la « décentralisation autoritaire », se signalant par l'absence d'élections et la nomination par le pouvoir central des autorités administratives ; mais ces dernières, n'étant pas fonctionnaires de carrière, sont placées hors des hiérarchies administratives et leurs actes sont en conséquence seulement soumis à un pouvoir de contrôle. Le 11 juillet 1940, Pétain annonce son programme et entend placer à la tête des provinces nouvelles des gouverneurs, reprenant *grosso modo* les anciens découpages

²⁷ Cf. notamment les trois décisions du Conseil d'Etat, les arrêts Cadot du 13 décembre 1889 (cf. *Rec. Lebon*, p. 1148), Terrier du 6 février 1903 (cf. *Rec. Lebon*, p. 94) et Thérond du 4 mars 1910 (cf. *Rec. Lebon*, p. 193).

L'impossible décentralisation ? une perspective historique

traditionnels²⁸. Ainsi, ce fut toute une politique de destruction systématique de la démocratie locale, à travers les lois du 12 octobre 1940, puis du 7 août 1942 ; par ailleurs, l'institution des vingt préfets régionaux, par la loi du 19 avril 1941, avec son décret du 18 juillet, non seulement n'a pas amoindri la décentralisation, mais bien au contraire l'a fortement accentuée, puisque le pouvoir central se borna ainsi à ôter aux préfets départementaux ce qu'il accordait aux préfets régionaux, qui à leur tour, se bornaient à transmettre les instructions du gouvernement aux préfets de département placés sous leur autorité ; nulle décentralisation donc, au grand dam des régionalistes comme un Charles-Brun, qui avait été l'animateur de la Fédération régionaliste française. Il s'agissait plutôt d'une déconcentration, plus destinée à réorganiser l'exercice du pouvoir étatique que de consacrer des autonomies provinciales tant rêvées et fantasmées par l'opinion traditionaliste.

La période qui suit la libération du pays a maintenu les vingt régions instituées par Vichy et une ordonnance du 3 juin 1944 crée les commissaires régionaux, qui devaient rester en place jusqu'au 22 mars 1946. La constitution de la IV^e République, qui consacre son titre X aux collectivités territoriales, distingue dans son art. 85 les communes, -dont il sera question plus loin-, les départements et les territoires d'outre-mer ; toutes s'administrent dorénavant à travers des organes élus au suffrage universel. Si l'on envisagea bien de mettre en place de plus grandes collectivités, la crainte de voir remettre en cause une forme d'uniformité structurelle et de voir en conséquence émerger des pouvoirs locaux difficiles à contrôler, voire incontrôlables, fit reculer les gouvernements. Cependant, la parution en

²⁸ Sauf pour la Bretagne, qui se voit ainsi amputée de l'ancien Comté de Nantes, devenu département de la Loire-Inférieure en 1790, par un décret du 30 juin 1941. Ce décret rattachait la Loire-Inférieure à la région d'Angers, traçant une région qui ressemble un peu à l'actuelle région des Pays-de-Loire, hormis le fait que l'Indre-et-Loire y était incluse, alors que la Vendée était rattachée à la région de Poitiers. Les hauts fonctionnaires de l'après-guerre n'ont donc pas repris les découpages réalisés sous Vichy, mais ont néanmoins entériné quelques-unes des décisions alors prises. On voit renaître ça et là des revendications pour un retour de la Loire-Atlantique, anciennement Inférieure, au sein de la Bretagne, mais les autorités politiques régionales Rennaises ne semblent guère pressées de voir contester leur prééminence par celles de la Loire-Atlantique, ou plus spécialement nantaises. Une région à deux grandes capitales pourrait ainsi susciter plus de difficultés qu'elle n'en résoudrait, exigeant trop de renoncements pour les ambitions, sans doute très personnelles, des maîtres du jeu régional. L'importance n'est pas tant de rechercher une logique et une cohérence que de se soumettre aux jeux des hommes politiques locaux que l'on entend avant tout ménager.

1947 de l'ouvrage de Jean-François Gravier, intitulé *Paris ou le désert français*, insiste tout spécialement sur le déséquilibre qui résulte de l'importance excessive octroyée à la capitale au détriment des régions françaises, conduisant alors à amorcer une réflexion sur la place à donner à une décentralisation, susceptible de redonner aux collectivités locales dynamisme et autonomie décisionnelle.

Eu égard à la période de reconstruction, ce fut l'État qui joua ici un rôle moteur : la loi de finances du 21 mars 1948 créa alors les inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire (IGAME), pour assurer la coordination, au sein des régions militaires, de l'action de l'armée et de la police au regard du maintien de l'ordre. Dans un même esprit, on développa aussi une « administration de mission », -dont on sait que l'expression fut forgée par Edgard Pisani en 1956-²⁹, dans un cadre régional qui tend de plus en plus à s'imposer comme cadre permanent, à la fois pour aménager le territoire et développer l'économie. C'est ainsi qu'en 1954, le gouvernement agréa des organismes privés, les comités régionaux d'expansion, pour poursuivre ce double objectif, alors qu'en 1955, le décret Edgard Faure, qui fut son concepteur, en date du 30 juin créait vingt-trois régions de programme spécialisées sur les questions économiques, afin de mettre en place des plans régionaux d'aménagement du territoire.

L'avènement de la V^e République en 1958 ne changea point les rossignols clamés depuis si longtemps sur tous les tons, d'une indivisibilité de la République. Mais il semble que cette dernière ne doive cependant plus être interprétée qu'en soulignant l'indivisibilité de la souveraineté, sans directement viser le territoire lui-même. Dans un premier temps, le thème de la régionalisation, jusqu'en 1970, ne sera appliqué qu'en matière d'aménagement du territoire : dès 1960, la région devient la base géographique de l'organisation administrative, puisque les anciennes régions de programme sont devenues les vingt-et-une circonscriptions d'action régionale (C.A.R.), chacune ayant à sa tête un préfet coordonnateur pour animer la commission interdépartementale. L'institution de la Commission nationale d'aménagement du territoire, doublée en 1963 de la Délégation à l'aménagement du territoire, va poursuivre plus avant le travail pour impulser le développement régional. Cependant, le véritable tournant fut donné par le décret du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des

²⁹ Edgard Pisani avait attribué à cette « administration de mission » les caractères suivants : localisée, propre à un lieu, spécialisée, légère et devant disparaître, dès lors que le but avait été réalisé. Cf. S. CAPORAL, *Histoire des institutions publiques de 1789 à nos jours*, Hachette Supérieur, Paris 2005, p. 131-132.

L'impossible décentralisation ? une perspective historique

préfets : dans le département, le préfet est la plus haute autorité et seul peut recevoir des subdélégations ministérielles ; il est l'animateur des services départementaux (hormis ceux qui dépendent de ministères spécifiques : Justice, Education nationale, Finances et Travail), mais peut aussi déléguer aux directeurs des services extérieurs sa signature. Les vingt-et-un préfets coordonnateurs prennent désormais le nom de « préfets de région », qui tous se voient adjoindre diverses commissions consultatives pour tout ce qui intéresse l'aménagement du territoire et le développement économique régional. Sans doute faut-il signaler la tentative de création des régions en tant que collectivités locales faite en 1968, malheureusement liée à la question de la suppression du Sénat, qui déboucha sur son rejet par référendum en 1969, dès lors qu'il fallait donner une seule réponse à deux questions qui n'étaient pas forcément liées l'une à l'autre.

Le découpage des 21, devenues par la suite 22, régions retenues par un arrêté du 28 novembre 1956 résultait d'un choix réalisé par de hauts fonctionnaires, notamment Serge Antoine (1927-2006). Pour cela, ce dernier retint comme ligne directrice la localisation des grandes villes et les relations existant entre elles, notamment à travers la fréquence des communications téléphoniques pour y déceler les échanges privilégiés. Il s'astreignit aussi à conserver les limites départementales, qui forment l'échelon de base de toutes les administrations ; il veilla à préserver un seuil minimum d'environ un million d'habitants et voulut limiter enfin la force du rayonnement parisien, qui lui semblait nuisible au pays. La carte ainsi dessinée ressembla en partie à la carte des régions de programme de 1956, avec cependant quelques réaménagements (perte par Midi-Pyrénées des Pyrénées-Orientales rattachées au Languedoc-Roussillon ; les Pyrénées-Atlantiques, alors Basses-Pyrénées sont rattachées à l'Aquitaine, les régions Alpes et Rhône sont regroupées). Le travail terminé fut présenté à Jérôme Monod, qui était alors membre du cabinet de Michel Debré ; il poussa ce dernier à abandonner son projet d'une division de la France en 47 départements et deux décrets devaient, les 7 janvier 1959 et 2 juin 1960, officialiser le découpage proposé.

Il est néanmoins dommage que ce haut fonctionnaire n'ait alors pas pensé à ce moment dessiner des régions de taille plus grande, de taille européenne, mais ce serait lui demander d'avoir prévu une évolution que peu d'éléments lui permettaient sans doute d'envisager alors. Lui-même déclara par la suite l'avoir regretté³⁰. En tout cas, le projet a presque été

³⁰ Cf. Michel FELTIN, « Serge Antoine, l'homme qui a dessiné les régions » in *L'Express*, 15/03/2004, sur le lien www.lexpress.fr/info/France/dossier/datar.

Dominique Gaurier

repris tel quel, sans modifications d'importance. Mais ce qui est plus grave ne tient nullement à sa responsabilité : la haute administration française, dans le cadre du Commissariat au plan d'alors, s'est satisfaite d'un découpage qu'elle n'a pas jugé bon de réviser, alors que l'intégration de la France dans l'Europe avait été faite, et de le mettre en adéquation avec un cadre plus compatible au regard des autres pays européens.

Dans le même temps, une loi du 10 juillet 1964 réorganisait la région périphérique de Paris en substituant aux trois anciens départements de la Seine, Seine-et-Oise et Seine-et-Marne, huit nouveaux départements, Paris, Seine-et-Marne, Yvelines, Seine-Saint-Denis, Essonne, Val-de-Marne, Hauts-de-Seine, Val d'Oise. Ce n'est qu'à partir de la loi du 5 juillet 1972 que les circonscriptions d'action régionale sont appelées « régions » et deviennent des établissements publics à vocation spécialisée, donc dotés aussi d'une autonomie budgétaire. Le Conseil régional, composé des élus nationaux des circonscriptions de la région et en nombre égal, de représentants des Conseils généraux et des communes de plus de 30 000 habitants, assiste le préfet de région et n'a qu'une fonction consultative ; c'est le préfet de région qui demeure l'exécutif.

A partir de 1975, on vit paraître plusieurs projets de décentralisation, mais visant plus les communes que les départements ou encore les régions. C'est au début des années 1980 que l'on voit naître une volonté de renforcer l'échelon régional, notamment en le faisant accéder au rang de collectivité territoriale, une fois que les élections aux futurs Conseils régionaux se seront déroulées. La loi du 2 mars 1982 intègre désormais la région au sein des collectivités qui « s'administrent librement par des Conseils élus » (art. 1). Par ailleurs, cette loi transfère le pouvoir exécutif départemental et régional aux présidents des deux types de Conseils, ce qui réalise un pas considérable : les collectivités territoriales, tant les départements que les régions, ne sont dès lors plus en nécessité de solliciter une intervention du représentant de l'Etat pour la mise en œuvre de leurs décisions. Plus de contrôle *a priori*, mais seulement un contrôle de légalité en ce qui concerne leurs actes.

Reste cependant que, quant à la configuration géographique même des régions retenues, il ne semble pas que la technocratie administrative parisienne ait fait un gros effort de réflexion, tant pour tenir compte de nouvelles convergences économiques entre pôles régionaux, en s'appuyant sur les réflexions, essentiellement technocratiques également elles aussi, qui avaient pu être conduites au sein de la CNAT ou de la DATAR dans le passé récent, qu'en s'appuyant sur les attentes des différents secteurs résidant ou

L'impossible décentralisation ? une perspective historique

exerçant une activité au sein des régions. Il a manqué à cette loi la prudence et l'habileté qui avaient présidé au dessin des départements, en laissant à l'écart le travail démocratique nécessaire, qui eût dû se fonder comme alors, sur une véritable collaboration entre gouvernement administrateur et population administrée. Somme toute, elle s'est contentée de reproduire des modèles déjà anciens, sans chercher à aller au-delà et sans penser à une inclusion européenne possible des nouvelles régions, pour leur donner une force comparable. Le cadre est resté trop franco-français.

Néanmoins, c'est toute l'autorité traditionnelle des préfets qui est ici remise en cause et bousculée fortement. L'« empereur au petit pied » que constitua longtemps le préfet, devenu « commissaire de la République », perdait ainsi la majeure partie de ses prérogatives, puisque tout contrôle hiérarchique sur les actes des collectivités avait disparu. Il conserve cependant, par le biais du référé préfectoral, le pouvoir de déclencher le contrôle juridictionnel de légalité ; il peut également se substituer au maire, en cas de carence de ce dernier, quant aux arrêtés de police et en matière financière (notamment en matière d'inscription à la charge du budget municipal des montants versés pour les enfants de la commune scolarisés dans des établissements confessionnels sous contrat). Le décret du 10 mars 1982 réoriente son activité : tout en restant coordonnateur et animateur des administrations civiles de l'État, il dispose du pouvoir de notation des chefs de service et donne son avis sur les mutations ou les affectations de leurs subordonnés. Par ailleurs, il devient l'unique ordonnateur secondaire de l'ensemble de ces services.

Deux décrets sont venus également approfondir le rôle du préfet de région : ses fonctions sont quasi calquées sur celles du préfet de département, mais à l'échelon régional cette fois-ci. Une loi du 29 juillet 1982 a de plus fixé le régime des contrats de plan que l'État peut conclure avec les collectivités territoriales, les entreprises privées ou publiques et autres, contrats qui doivent devenir les instruments privilégiés de développement et d'aménagement du territoire.

Mais pour que le tout fonctionnât comme on le désirait, il fallut aussi réaliser les transferts de moyens, ce qui fut fait par la loi du 7 janvier 1983, qui accorde aux départements les revenus de la fameuse vignette automobile, depuis supprimée en 1999 pour les particuliers, les droits de mutation et d'enregistrement, et aux régions les taxes sur les certificats d'immatriculation des véhicules à moteur terrestres ; ces deux collectivités peuvent en voter et en modifier les taux à l'intérieur d'une fourchette préétablie. Toutefois, ces moyens restent insuffisants et les collectivités

Dominique Gaurier

restent assez largement dépendantes des dotations de l'État. Deux lois, en 1984 et 1987, ont en outre doté en personnels les différentes structures, déterminant ainsi un statut de la fonction publique territoriale, dont les effectifs ont tendance à suivre une ascension quelque peu inquiétante : entre 1987 et 1997, soit simplement dix ans, un tiers en plus.

L'existence de trois niveaux, si l'on y inclut la commune, a semblé bien complexe à beaucoup. A partir de 1990, de nombreuses dérives se produisirent, provenant tant de la méconnaissance et du manque de moyens que de manœuvres parfois délictueuses de certains élus locaux, en petit nombre heureusement, en tout cas souvent bien mal préparés à l'exercice de leurs nouvelles compétences et plus soucieux de leur position sociale que d'une vraie politique à mener en rendant des comptes, tels les « tyranneaux de village » vilipendés par Loyseau³¹. Le gouvernement, face à elles, ne tarda guère à reprendre un peu de ce qu'il avait trop imprudemment accordé : la loi du 29 janvier 1993 remet directement en cause le caractère exécutoire des actes des collectivités territoriales dans certains importants domaines et le préfet se voit donner la possibilité de faire surseoir à leur exécution pour une durée de trois mois devant le Tribunal administratif en matière d'urbanisme, de marchés et de conventions de délégation de service public.

Une autre réforme vint modifier, avec la loi du 19 juillet 1999, le mode d'élection des conseillers régionaux et la durée de leur mandat, portée de six à cinq ans et se déroulant désormais dans le cadre d'une circonscription régionale unique.

L'étape, pour le moment ultime, de ce mouvement continu, avec ses avancées et ses reculs et dont la signification n'est pas toujours perceptible,

³¹ Cf. Charles LOYSEAU, « Discours sur l'abus des justices de village », in *Œuvres*, Sieurs Rocolet et consors, Paris 1660, p. 5 : « En France, dis-je, où nous voyons aujourdhuy qu'il n'y a presque si petit Gentil-homme [traduisons : conseiller régional ou conseiller général] qui ne prétende avoir en propriété la Justice de son village ou hameau, tel le mesme qui n'a ny village ny hameau, mais un moulin ou une basse court prés sa maison, veut avoir Justice sur son meusnier ou sur son fermier, tel encore qui n'a ny basse court ny moulin, mais le seul enclos de sa maison, veut avoir Justice sur sa femme et sur son valet : tel finalement qui n'a point de maison pretend avoir iustice en l'air sur les oyseaux du ciel, disant en avoir eu autrefois ». Sans doute nos différents conseillers ne prétendent plus exercer de justice sur quiconque, mais plus simplement un pouvoir qui leur donne prééminence sur le commun des gouvernés, pouvoir dont ils excipent pour soutenir un rang et susciter dévotion et admiration de leurs inférieurs envers eux. L'image proposée par notre ancien jurisconsulte reste cependant d'une cruelle actualité, eu égard à sa parfaite connaissance des prétentions et autres vanités humaines.

L'impossible décentralisation ? une perspective historique

est venue de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, qui modifie l'article premier de la constitution de 1958, désormais ainsi rédigé : « La France est une République indivisible ; son organisation est décentralisée ». Le rapporteur de la loi a bien insisté sur le fait que décentralisation ne signifiait pas libre administration, dès lors qu'il ne s'agit que d'une concession de l'État faite aux collectivités territoriales. En outre, les régions voient leur autonomie financière consolidée, puisque les ressources propres qui y tiendront une part déterminante, peuvent provenir, non seulement d'impôts locaux, mais aussi d'une partie du produit des impôts d'État, avec possibilité, mais dans des limites imposées par la loi, de fixer l'assiette et le taux des divers prélèvements fiscaux. Les collectivités territoriales se voient également reconnaître une forme de principe de subsidiarité, les autorisant à exercer un pouvoir réglementaire pour les domaines où elles se trouvent être les mieux placées pour y pourvoir, ce qui n'est pas sans poser question et peut même provoquer un conflit, au regard de l'article 21 de la constitution, qui expose le pouvoir réglementaire du premier ministre.

Il y eut une dernière innovation qui, sous couvert de démocratie, se rapproche d'un populisme bonapartiste assez prononcé : la pratique des référendums locaux, tant consultatifs que décisionnels, permise aux collectivités territoriales. Ces derniers sont destinés à garantir, à travers des formulations bien ambiguës et bien peu claires de « démocratie de proximité » ou de « démocratie locale », une forme de réappropriation démocratique. Tout cela a le vent en poupe et est à la mode. Mais les mots en eux-mêmes ne signifient pas grand-chose, dès lors que les instances de pouvoir risquent d'user de cette « démocratie » pour faire valoir leur excellence, pour promouvoir leur image, et non pas vraiment pour se faire juger sur pièces. Il n'est pas sûr que la démocratie sorte toujours grandie de telles pratiques, qui participent plus de la propagande politique, un peu à la façon dont un commerçant viendrait sonder ses clients sur son produit, que de l'exercice d'un pouvoir démocratique. En la matière, l'illusion et l'illusoire règnent en maîtres. Ce pouvoir démocratique ne tient-il pas beaucoup plus à un véritable et effectif contrôle exercé par l'électeur sur les instances de décision, conduites ainsi à rendre des comptes ? Il n'y aurait de vraie démocratie qu'à condition qu'un tel référendum puisse se faire sur initiative populaire, et encore, car il faut bien tenir compte d'une manipulation et d'une confiscation de l'opinion locale par des groupes de pressions fort habiles en la matière. Sans doute la loi qui l'institue en a-t-elle envisagé la possibilité, mais en l'entourant de conditions telles que son exercice effectif en devient impossible. Mais tel n'est pas du tout le propos

Dominique Gaurier

qui puisse satisfaire nos élites locales, trop souvent soucieuses d'une réélection, envisagée surtout par encore trop d'hommes politiques, comme tremplin nécessaire pour une carrière nationale par une pratique éhontée et très française des cumuls de mandats.

Ce balancement, va-et-vient interminable sur maintenant plus de deux cents ans, amorce-t-il son parcours final ? Sans doute pas, mais qui peut en prévoir les nouvelles directions, alors qu'il est urgent de réviser les dessins géographiques de régions, ressuscitant parfois des relents anciens, mais guère pertinents aujourd'hui ; il est aussi urgent de procéder aussi à cette révision en concertation avec l'ensemble des instances concernées, électeurs y compris, pour les rendre viables et consistantes à l'instar de leurs homologues dans les autres pays européens. La forte tradition française de centralisation à outrance a depuis peu cédé la place à une forme de subsidiarité plus réaliste : il ne fait aucun doute que certains échelons locaux, pas tous mais certains, sont certes mieux placés que les administrations centrales de l'Etat, qui restent fondamentalement parisiennes et technocratiques, pour s'adapter au terrain local, mais un terrain local dont le cadre doit être entièrement repensé. Faire de la France un État fédéral ? On entend d'ici les cris d'orfraie ! Mais il est aussi nécessaire de supprimer des échelons, qui à la fois doublent et divisent artificiellement les compétences ; la disparition du département semble se faire jour, car il est devenu lourd et obsolète, quoi qu'en disent les intéressés départementaux eux-mêmes. Ces derniers se voient en effet mal se fondre dans d'autres ensembles, d'une certaine manière disparaître aussi un peu, alors qu'il est de plus en plus nécessaire de diminuer peut-être aussi les superpositions d'administrations, superpositions très coûteuses et parfois pléthoriques pour le moins.

Faut-il attendre du président de la République comme d'un messie sauveur, lui qui s'est engagé à la rupture et à mettre en application toutes les propositions faites par la commission Attali, qu'il la programme ? La disparition du département fait partie, on le sait, des 314 propositions de ce rapport. S'il faut en croire le discours du président de la commission, Jacques Attali lui-même, toutes les propositions faites s'articulent entre elles, à tel point que l'on ne peut les séparer les unes des autres, à moins d'en perturber la cohérence. Reste que les intentions du président de la République sont au moins fort claires sur ce sujet précis : il a fermement déclaré qu'il ne serait pas touché aux départements, rassurant ainsi des troupes déconcertées par un bouillonnement politique un peu désordonné. Maintenant, il faut aussi démontrer comment la cohérence supposée et

L'impossible décentralisation ? une perspective historique

annoncée par Jacques Attali sera préservée, dès lors que l'on picorera ça et là des petites mesures clinquantes, mais de simple circonstance, populistes à souhait, pour servir des desseins moins dérangeants politiquement, quand l'auteur du rapport lui-même prétend vendre un programme cohérent dans son ensemble, impossible à découper en tranches. De fait, la disparition des départements pose une question cruciale, notamment quant au mode de représentation qui est à la base du choix des sénateurs, sans compter avec toute une classe de hauts fonctionnaires de l'État qu'il faudrait alors recycler ailleurs. On comprend ainsi mieux que les programmes de sauvegarde des positions acquises, qui ne sont finalement pas le seul fait des syndicats ouvriers, soient de nouveau de sortie.

Mais la disparition du département, collectivité territoriale un peu ambiguë, dans la mesure où elle est aussi le relais local de la puissance publique, donc de l'État, alors que beaucoup semblent témoigner au moribond un attachement et une attention un peu suspects, ne peut s'envisager qu'en lui trouvant le remplaçant idoine dans cette fonction de représentation de l'État et donc, de préservation nécessaire de la puissance publique, qui s'exprime aussi pour le citoyen à travers les services publics non seulement essentiels, mais nécessaires. Le département disparu, c'est alors à une région repensée dans ses dimensions, redessinée en quelque sorte, de prendre le relais de l'ancien département : le préfet de région peut être ce point d'ancrage idéal, héritant, comme cela commence à se faire, des tâches et des missions dont le préfet départemental était l'incarnation. Le monde des communications a quelque peu changé depuis 1789, et même depuis Napoléon. Le département, qui a rendu bien des services peut mourir en paix, dès lors qu'il a su opérer les modalités de sa succession et garantir que le citoyen ne sera pas laissé au libre jeu d'une marchandisation sauvage des services publics essentiels, qui appartiennent à la mission de tout État, qu'il soit fédéral ou unitaire.

En tout cas, une vraie « démocratie de proximité » n'est réalisable qu'à condition de rendre possible au citoyen une lecture aisée des organes dont il dépend, sans avoir à se perdre dans un labyrinthe dont il ne possède pas toujours le fil d'Ariane, en ne trouvant face à lui qu'un seul interlocuteur, et non une kyrielle, illisible pour lui. La question reste de savoir dans quelle mesure cette mise plus directe en responsabilité sera acceptée par les autorités elles-mêmes, tant politiques qu'administratives, dès lors que ce sont des « fiefs » ou des rentes de situation qui seront confisqués et disparaîtront. On peut douter qu'elle le soit un jour ...

II - La circonscription de base : les communes entre une autonomie et une intercommunalité forcée ou aux fondements si peu démocratiques

Si nous avons tenu à traiter en propre ce qui ressortit à la commune, c'est parce que nous trouvons là le cadre de vie direct du citoyen, cadre auquel il semble être fort attaché, plus peut-être qu'à un département signalé seulement sur la plaque minéralogique de son automobile, ou à une région encore moins sans doute ressentie comme plus lointaine encore, d'autant que les dessins géographiques reconnus et retenus ne manifestent guère une pertinence absolue. La commune, c'est le terroir de base : il est rare que le citoyen n'y rencontre point son maire ou quelque autre conseiller municipal. Le pouvoir lui est ici beaucoup plus proche, en prise directe sur sa vie quotidienne, à travers les transports en commun, l'urbanisme retenu, les plans de circulation, les obligations environnementales.

A l'égard des communes, notre propos s'articulera autour de trois directions : les communes de type ordinaire (**A**), les structures d'intercommunalité, dépourvues de tout contrôle démocratique et placées au-dessus des communes (**B**), enfin la commune à caractère si spécifique, à la fois commune, département et parfois région, qu'est Paris (**C**).

A - L'apparition et le maintien des communes

Le terme même de « commune » combine ce qui résulte d'un pays de peuplement ancien avec une très grande variété de terroirs, dont les limites géographiques ne sont pas toujours aisées à définir très précisément, mais en tout cas fort stables. Si l'on peut renvoyer au caractère insurrectionnel des communes de 1792 et de 1871, le mouvement est cependant beaucoup plus ancien, car il peut remonter à l'époque médiévale, qui voit naître les premières communes insurrectionnelles, avec le mouvement communal qui touche de très nombreuses villes du Nord, tant en France que dans les Pays-Bas méridionaux, mais aussi dans le Sud et en Italie. C'est peut-être là que l'on trouve les racines de ce qu'est la commune moderne, au moins dans le sens d'organisation municipale.

En tout cas, la « paroisse » d'Ancien Régime, qui elle-même remonte au Moyen-Age, regroupe des groupes de familles sur un territoire donné, autour d'un clocher, avec ses maires, consuls ou autre syndics, pour administrer les questions villageoises ou municipales, apparus dès les XII^e-XIII^e siècles et maintenus par la suite. Ce n'est cependant qu'à partir de 1793 que le mot « commune » prend définitivement son sens proprement territorial.

L'impossible décentralisation ? une perspective historique

Pierre Legendre souligne le fort conservatisme français en la matière, montrant comment le tout premier recensement des communes, en 1793, en comptait 44 000, chiffre ramené en 1800 à 37 000, pour passer à 36 835 en 1851 et à 38 000 en 1954³². Aujourd'hui, le chiffre n'est pas fondamentalement différent puisqu'il se monte à la date du 1^{er} mars 2007 à 36 782, dont 36 568 pour la métropole, 114 pour les D.O.M. et 100 pour les C.O.M.³³. Le nombre n'en est d'ailleurs pas définitif et peut être conduit à évoluer constamment, du fait du jeu des fusions qui peuvent se produire, voire aussi des séparations entre communes autrefois fusionnées³⁴. Il faut compter aussi avec le jeu de la mémoire : certaines communes n'ont d'autre existence, alors qu'elles n'ont plus aucun habitant suite aux destructions des guerres, que par fiction mémorielle.

Cependant, la répartition de la population sur le territoire a beaucoup changé depuis plus d'un siècle : l'accroissement de la population urbaine s'est produit au détriment de celle des campagnes, si ce n'est sur le pourtour des grandes villes, où d'anciennes petites bourgades rurales sont devenues des lieux de résidence pour des citadins, pour former parfois de véritables cités-dortoirs, éloignées des centres-villes en raison des prix de l'immobilier, augmentant considérablement en taille et perdant du même coup très rapidement ce qui pouvait avoir fait leur charme d'être « une petite ville à la campagne ». Ces « couronnes » concentriques s'élargissent et s'éloignent en tout de plus en plus des centres urbains. Il est en tout cas certain que le

³² Cf. Pierre LEGENDRE, *Histoire de l'administration ...*, op. cit., p. 122-123.

³³ C'est dire qu'à lui seul, le territoire français rassemble la moitié du nombre total des municipalités de l'Union européenne : l'Italie et l'Espagne compte environ chacune 8 000 communes, l'Allemagne 13 000. Cependant, dans les autres pays européens, le procès des petites communes était ouvert, instruit et clos par des condamnations. Celles-ci semblent avoir réussi dans certains pays, puisqu'en Suède on passa de 1 037 communes à 279, en Norvège de 744 à 451, au Danemark de 1 100 à 275, en République fédérale allemande de 25 000 à 10 000, alors qu'en Angleterre et au Pays de Galles, le nombre des autorités locales était divisé par 3, 3, ces dernières passant de 1 400 à 422. En France, il semble bien que la réforme de l'administration locale de 1982 ait totalement occulté toute modification de la carte administrative, n'envisageant pas du tout la question des regroupements communaux ou de la taille des collectivités décentralisées. Cf. Charles-Louis VIER, s. *vbis* « Administration locale et régionale », in *Encyclopædia Universalis*, 1996, vol. 1, p. 276.

³⁴ Ainsi que cela s'est produit dans le département du Bas-Rhin : le 1^{er} janvier 2007, la commune de Kirrwiller-Bosselhausen, qui résultait d'une fusion entre les deux communes depuis 1974, s'est séparée pour retrouver les deux anciennes communes de Bosselhausen d'une part et de Kirrwiller d'autre part, chacune reprenant sa complète autonomie.

découpage communal est d'un très grand archaïsme : il est entré en contradiction avec le processus de transformation de l'espace qui résultait de la Révolution industrielle, encore à peine esquissée à la fin du XVIII^e siècle, mais surtout dans la seconde moitié du XIX^e.

Si l'Ancien Régime avait pu se satisfaire de plusieurs poids et de plusieurs mesures, les tendances orientées vers la recherche d'une cohérence par le biais de l'uniformité ont fini par l'emporter avec la Révolution : le cadre-type retenu pour former la circonscription de base a été posé par le décret du 14 décembre 1789³⁵, qui établit donc quelque 40 000 communes, héritées des 40 000 paroisses de l'Ancien Régime. Le décret du 22 décembre 1789³⁶, relatif à la constitution des municipalités, dispose par ailleurs en son article 7 : « Il y aura une municipalité en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne ». En tant que communauté d'habitants, la commune était administrée par un Conseil élu au suffrage censitaire, chaque Conseil élisant à son tour le maire, qui en était l'organe exécutif.

La Révolution engrangeait ainsi les avancées déjà faites à la fin de l'Ancien Régime, dès lors que tous les projets de réforme visaient à faire de la paroisse la circonscription élémentaire. Le futur réseau communal était dès lors virtuellement en place et les Français s'accordaient pour voir ce réseau être défini par la voie législative. Par ailleurs, la Constituante rompait avec l'inégalité en ville et campagne, les communes n'étant plus des lieux privilégiés, mais accessibles à tous. Reste une question qui ne fut jamais vraiment résolue : quelle était la taille minimum pour constituer une commune ? Ce furent à la fois des intérêts politiques, notamment pour diminuer le plus possible l'influence des nobles sur les peuples des campagnes, et le respect d'usages anciens qui conduisirent à ce que l'on procède à une microdécoupage, celui qui s'est maintenu jusqu'à aujourd'hui. Cet extrême morcellement ne fut jamais tranché, même par la grande loi du 5 avril 1884³⁷ : en 1962, on comptait encore 3 415 communes de moins de cent habitants et huit dépourvues de tout habitant, mais non supprimées pour autant et dont il semble que tout s'oppose à les faire disparaître ! Sans doute doit-on compter avec la mémoire des guerres de 14-18 ou, à un moindre titre, de 39-45, qui ont vu la destruction complète de nombre de communes, disparues corps et biens sous les bombes, mais néanmoins dont la mémoire est pieusement conservée.

³⁵ Cf. DUVERGIER, *op. cit.*, p. 63-71.

³⁶ Cf. DUVERGIER, *op. cit.*, t. I, p. 73-89..

³⁷ Cf. DUVERGIER, *op. cit.*, t. LXXXIV, p.

L'impossible décentralisation ? une perspective historique

Le décret du 14 décembre 1789, dans son article 50, vient préciser les fonctions propres au pouvoir municipal, qui s'exerce « sous la surveillance et l'inspection des assemblées administratives ; [elles sont] de régir les biens et les revenus des villes, bourgs, paroisses et communautés ; de régler et d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs ; de diriger et faire exécuter les travaux publics qui sont à charge de la communauté ; d'administrer les établissements qui appartiennent à la commune, qui sont entretenus de ses deniers, ou qui sont particulièrement destinés à l'usage des citoyens dont elle est composée ; de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics »³⁸.

Il reste néanmoins encore difficile d'expliquer les véritables raisons de l'émiettement communal, émiettement qui persiste de nos jours, mais bousculé par le développement rapide des villes au détriment des campagnes. Pierre Legendre y voit deux raisons essentielles³⁹, dont il dit qu'elles n'ont pas toujours été bien discernées : d'abord une volonté de ne pas contrecarrer les structures traditionnelles de peuplement, puis le mécanisme de propagation urbaine.

Au regard de la première raison, force est de constater que lorsque la constitution de l'an III voulut regrouper les communes de moins de 5 000 habitants, jugées inaptées à la vie municipale, dans 4 000 municipalités de canton ; mais cela parut favoriser un éloignement de l'administration vis-à-vis des administrés et surtout, rompre les liens traditionnels nés dans le cadre de la paroisse pour les zones rurales. Aussi le Consulat refusa-t-il de suivre cette politique et restitua-t-il aux petites communes leur municipalité. Il est certain que, dans ce refus, les enjeux politiques ont joué un grand rôle.

La commune offre finalement le cadre institutionnel qui correspond le mieux aux charges humaines alourdies et aux besoins en services urbains, au fur et à mesure des localisations industrielles, de façon douce et sans rupture, en quelque sorte.

Sans retracer toute l'évolution du système municipal, bornons-nous à souligner que l'avènement de la III^e République devait orienter la politique vers une augmentation de l'autonomie communale. On voit cesser la politique de fusion de communes qui avait prévalu sous le Second Empire, qui a permis à Paris d'absorber des communes urbaines de sa banlieue et la suppression de près de 3 700 communes rurales. La loi du 28 mars 1882

³⁸ Cf. DUVERGIER, *op. cit.*, t. I, p.66.

³⁹ Cf. Pierre LEGENDRE, *Histoire de l'administration ...*, *op. cit.*, p. 129-130.

rétablit l'élection du maire, qui demeure néanmoins le relais étatique local, notamment à travers ses pouvoirs de police et son rôle en matière d'état civil. Mais ce fut surtout la loi du 5 avril 1884, véritable « charte communale », qui dispose que les conseillers municipaux seraient élus au suffrage universel par scrutin de liste et que ces derniers éliraient le maire et ses adjoints en leur sein. L'article 61 de cette même loi dispose que « le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune », autorisant du même coup la création de services publics locaux. Reste que le préfet conservait un contrôle *a priori*, à la fois d'opportunité et de légalité, cependant pas sur la totalité des actes de la commune, puisque, on le sait, dès 1867, ce contrôle ne s'exerçait plus qu'*a posteriori* pour tous les domaines qui leur étaient propres.

B - Comment pallier l'émiettement des communes : l'apparition de cadres nouveaux sans vrai fondement démocratique

On ne peut commencer à évoquer ces structures surajoutées sans mentionner ici le destin d'une circonscription qui se révéla finalement sans véritable avenir : le canton⁴⁰. Cette unité territoriale avait été pensée comme le cadre idéal pour élever l'administration locale municipale à un échelon supérieur. Il s'agissait ici de pallier le pullulement des communes : la constitution de l'an III avait voulu mettre en place les municipalités de canton, destinées à regrouper les petites communes, mais tout en laissant subsister deux personnes morales distinctes, commune et canton.

L'intercommunalité a commencé à apparaître à la fin du XIX^e siècle, avec la loi du 22 mars 1890 qui créa les syndicats de communes : précurseurs des futurs S.I.V.U. en ce qu'ils devaient être consacrés à un unique domaine⁴¹, ils étaient des établissements publics dotés de la personnalité morale et

⁴⁰ Pour plus de détails, on se contente de renvoyer à François BURDEAU, *Histoire de l'administration française du 18^e au 20^e*, Montchrestien (coll. « Domat Droit public »), Paris 1994, p. 115-116 ; également Pierre LEGENDRE, *Histoire de l'administration...*, *op. cit.*, p. 134-135.

⁴¹ L'article 169 de la loi, selon la numérotation que l'on trouve dans le titre VIII rajouté à la loi du 5 avril 1884, précise en effet ceci : « Lorsque les Conseils municipaux de deux ou plusieurs communes ou de départements limitrophes ont fait connaître [...] leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'une œuvre d'utilité intercommunale et qu'ils ont décidé d'accorder à cette œuvre des ressources suffisantes [...] ». Il s'agit donc bien là d'un objet unique ; aussi aura-t-on autant de syndicats intercommunaux qu'il y aura d'objectifs projetés : un syndicat par objectif. C'est pour cela que l'on peut véritablement parler de précurseurs des SIVU.

L'impossible décentralisation ? une perspective historique

administrés par un comité, dont les membres sont élus par les Conseils municipaux concernés, à raison de deux délégués par commune (art. 171)⁴². C'est le décret d'institution qui définit les services envisagés et la durée du syndicat, soit à temps soit à perpétuité (art. 179). Cependant, cette coopération intercommunale ne se développa vraiment qu'à partir des années 1930: à la veille de la seconde guerre mondiale, on pouvait ainsi compter quelque 2 000 syndicats de ce type, qui regroupaient alors près de 60 % des communes. Les S.I.V.U. et les S.I.V.O.M. apparaissent sous ce nom en 1959. C'est également, cette même année, l'ordonnance du 5 janvier qui crée les districts urbains.

L'intercommunalité fut relancée seulement en 1966, avec la loi du 31 décembre de la même année qui regarde les communautés urbaines. La loi vient créer quatre de ces nouvelles structures à Bordeaux, Lyon, Lille et Strasbourg. Les nouvelles communautés urbaines sont administrées par un Conseil de cinquante à soixante-dix membres délégués des communes et sont financées par la perception des taxes foncières, des taxes d'habitation et de la patente, devenue depuis taxe professionnelle.

En mars 1968, les associations d'élus locaux se voient proposer par le gouvernement l'extension des compétences des Conseils municipaux et des maires, un allègement de la tutelle, des mesures favorisant une collaboration intercommunale, l'amélioration de la qualification des personnels. Des réticences apparurent, du fait de la crainte que l'on en revienne à la nomination des édiles et que les conseillers ne perdent de leurs prérogatives au profit du maire. Les associations d'élus locaux firent alors parvenir au gouvernement des contre-propositions, notamment en réclamant l'élection des maires au suffrage universel direct. Les événements de mai 1968 devaient arrêter provisoirement ce parcours.

La marche en avant ne reprit qu'avec la loi du 31 décembre 1971, qui intéresse le budget communal: elle supprima l'approbation préalable du préfet et réduisit le nombre des délibérations des Conseils municipaux soumises à cette approbation préalable. Elle disposa en outre que le Conseil municipal pouvait accorder au maire des délégations et alignait la durée du mandat des adjoints sur celle du maire, afin de renforcer la cohésion de l'équipe municipale. Elle ajouta quelques mesures en faveur de la coopération intercommunale.

Après une période de pause, en 1975, le président de la République Giscard d'Estaing constitua une commission sous la présidence d'Olivier

⁴² Cette numérotation en articles découle de l'incorporation de la loi de 1890 comme titre VIII au sein de la loi du 5 avril 1884.

Dominique Gaurier

Guichard. Cette commission privilégiait une conception autoritaire de l'intercommunalité, notamment en préconisant la création obligatoire de communautés de villes dans les agglomérations de moins de 30 000 habitants, et de communautés urbaines au-delà de 200 000 habitants. La commission proposait aussi de remplacer les subventions étatiques par une dotation globale, dont l'usage serait librement laissé aux communes. Il n'est pas surprenant de voir que les propositions furent plutôt mal accueillies par les élus locaux, qui y voyaient une disparition programmée des petites communes.

On s'y prit alors autrement, car en 1977, le nouveau premier ministre, Raymond Barre, adressait à tous les maires de France un questionnaire, comportant quinze questions très précises, et dont le dépouillement des réponses offrirait quatre types d'orientations : (1) comment et jusqu'où alléger la tutelle de l'Etat ? (2) Est-il utile et nécessaire de revoir le partage des compétences entre l'État et la commune ? (3) Selon quels principes peut-on réaménager les finances communales ? (4) *Quid* de l'avenir de la coopération intercommunale, et comment l'organiser ?

Aux quelque 37 600 questionnaires envoyés, seulement un peu plus de 16 000 maires ont répondu. Le conseiller d'État Aubert, chargé d'en faire le dépouillement, rendit son rapport au ministre de l'Intérieur Christian Bonnet, qui le présenta devant le Sénat en juin 1978. Relativement à la coopération intercommunale, le rapport se prononçait en faveur du respect de la totale liberté de choix des municipalités. A la différence de bien de ses prédécesseurs, le rapport Aubert conduisit effectivement à un projet de loi déposé par le ministre Bonnet en 1980, à l'occasion duquel le rapporteur du projet devant le Sénat ne se priva d'ailleurs pas de stigmatiser les tentatives de fusion forcée entre communes. Mais l'examen du texte fut abandonné pour raison d'élection présidentielle et écarté par le nouveau gouvernement qui suivit l'élection du président Mitterrand.

C'est un tout autre projet, dans le cadre d'une décentralisation générale, qui est alors proposé et voté dans le cadre de la loi du 2 mars 1982, loi « relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ». Cette loi créait, à côté des collectivités territoriales à statut constitutionnel, une catégorie de collectivités à statut législatif, c'est-à-dire créées et supprimées par une loi, cadre dans lequel peuvent s'intégrer les structures de coopération intercommunales.

Dans le cadre de la loi Voynet du 25 juin 1999, on voit maintenant se développer une forme de politique contractuelle en trompe-l'œil, à travers la promotion des « chartes locales », des « contrats locaux de sécurité ». C'est là

L'impossible décentralisation ? une perspective historique

véritablement une politique d'illusionniste, car les termes qui pourraient donner à penser qu'il s'agit là d'une véritable politique contractuelle, cachent qu'il ne s'agit en fait absolument pas de cela : la position des parties n'y est pas du tout égale, d'autant que les textes administratifs évitent eux-mêmes de recourir au terme de « contractant », soulignant clairement qu'il s'agit en vérité d'un mouvement destiné à mieux encadrer les communes et les établissements de coopération intercommunale, et de les insérer dans un réseau territorial. Par ailleurs, si les clauses comprises dans ces « contrats » qui n'en sont pas vraiment, sont effectivement bien souscrites par des élus, ces engagements fonctionnent sans aucune contrepartie démocratique, c'est-à-dire en dehors de tout contrôle direct des citoyens qui se trouvent ainsi engagés malgré eux dans des réseaux de toutes sortes auxquels nul ne leur a demandé d'adhérer.

La même année, la loi Chevènement du 12 juillet mettait en place une architecture institutionnelle nouvelle de l'intercommunalité, prévue spécialement pour le milieu urbain : les districts sont supprimés, alors que la communauté d'agglomérations, conçue comme un établissement public, vient s'ajouter aux structures existantes, à savoir les communautés de communes et les communautés urbaines. La communauté d'agglomérations est organisée autour d'une ville pilote d'au moins 15 000 habitants et doit compter dans son ensemble au moins 50 000 habitants. Par ailleurs, on appliquera désormais un régime fiscal de taxe professionnelle unique obligatoire, à la fois pour ces communautés d'agglomérations et les communautés urbaines, en l'encourageant pour les communautés de communes rurales. En somme, la diversité des structures, leur caractère purement fonctionnel et technocratique ne facilitent guère la lisibilité des échelons auxquels doit se confronter le citoyen, encadré malgré lui dans un réseau qu'il ne comprend pas et, en tout cas, ne contrôle jamais.

Si nous voulons prendre la peine de faire un bref bilan des structures qui permettent de favoriser une intercommunalité, nous nous trouvons face à trois types assez différents. C'est tout d'abord une structure de nature purement économique, la société d'économie mixte (prévue à l'article L 1521-1 du code général des collectivités territoriales), dont le statut vient de la loi du 7 juillet 1983 et de la loi du 2 janvier 2002 qui les modernise. Par ailleurs, la loi du 24 juillet 1966 les soumet aux règles du droit privé. Il s'agit donc de sociétés anonymes dont le capital est majoritairement détenu par l'État ou par des collectivités locales, pas seulement les communes, mais aussi les départements ou les régions, pour garantir à la collectivité publique actionnaire la prise en compte de l'intérêt général, mais avec des objectifs

Dominique Gaurier

d'entreprise et au sein d'une structure qui est celle de la société de droit privé.

Il existe en second lieu les établissements publics de coopération intercommunale, tout particulièrement développés par la loi Chevènement de 1999. Il en existe de deux types : ceux qui ont une fiscalité propre, comme les communautés de communes, les communautés d'agglomération entre 50 000 et 500 000 habitants, avec au moins une commune de plus de 15 000 habitants, enfin les communautés urbaines pour les regroupements de plus de 500 000 habitants ; les autres n'ont pas de fiscalité propre, et parmi eux on trouve les Syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) ou à vocations multiples (SIVOM).

Enfin existe un statut, institué par la loi du 16 juillet 1971 dite « Marcellin » sur les regroupements de communes, celui de commune associée, qui permet à des communes supprimées lors d'une fusion de conserver néanmoins quelques particularités, comme un maire délégué, une mairie annexe (notamment pour l'état-civil), une section du centre communal d'action sociale, une section électorale et un conseil consultatif. On se trouve ainsi non dans un processus de fusion simple, qui verrait disparaître totalement toute trace de l'ancienne commune, mais d'une fusion-association.

Que le citoyen, qui ne contrôle que de manière très indirecte de tels processus, fasse confiance, il ne lui est rien demandé d'autre !

C - Une commune de type particulier, Paris

La croissance continue de Paris, qui a absorbé, voire annexé purement et simplement, bon nombre de petites communes périphériques, peut d'une certaine manière s'expliquer par une forme d'intercommunalité. Sans doute est-ce là aller un peu loin, mais à y regarder de plus près, ce n'est pas tout à fait faux. Reste que Paris a toujours connu un statut spécifique, qui en fait une collectivité un peu à part, à la fois ville, département et même plus récemment, région.

Paris était déjà dotée sous l'Ancien Régime d'un régime administratif complexe et son ressort territorial était assez mal délimité : l'homme fort de la cité, le lieutenant général de police, qui faisait office d'intendant pour Paris, partageait ses attributions avec le Bureau de la ville ; l'un et l'autre étaient également tenus de compter avec le poids du Parlement et avec les prérogatives de l'intendant de la généralité, qui, quant à lui, avait autorité sur l'Ile-de-France. On avait véritablement affaire, au moment de la Révolution, à une ville-département, et c'est sous cette forme que le décret

L'impossible décentralisation ? une perspective historique

du 13 janvier 1790 donnait naissance au département de Paris, qui sera par la suite appelé département de la Seine, formé de la ville et de sa banlieue dans un rayon de trois lieues autour de Notre-Dame. Si les Constituants ne doutaient pas que l'on puisse appliquer le droit commun municipal à la ville, suivis en cela par le Directoire qui soumit Paris au régime prévu pour les villes de plus de 100 000 habitants, la loi du 28 pluviôse an VIII (16 février 1800)⁴³ superposa ville et département. L'idée d'un régime particulier, qui voyait l'absorption de la ville dans le département, réalisait ce que la fin du XVIII^e siècle avait amorcé : le contrôle direct du gouvernement y est ressenti comme essentiel, à travers les figures du préfet de police, du préfet de la Seine et l'illusion communale des relais assurés par les maires des douze arrondissements.

Ce système exceptionnel est lié au maintien de l'ordre et à l'équipement urbain. Si la préfecture de police fut un moment supprimée en 1848, elle réapparut très rapidement et devint même un rouage tout à fait essentiel, non sans rivalités et conflits avec la préfecture de la Seine, conçue sous le Second Empire comme un véritable « ministère de Paris ». C'est également du Second Empire que date la division de Paris en vingt arrondissements, faite en 1860. Pourtant la façade municipale, soigneusement entretenue sous tous les régimes, entretint l'illusion. Cependant, il faut remarquer que la grande loi de 1884 ne fut pas appliquée pour Paris, dès lors qu'il est difficile de bien délimiter ce qui est départemental, communal ou étatique.

Il faut attendre finalement une loi du 31 décembre 1982, applicable à Paris, mais aussi dans certains aspects à Lyon et Marseille, loi qui reprend une loi antérieure de 1975 relative à la seule capitale, pour voir confirmer cette dernière dans son double visage de commune et de département, ainsi que sa division conservée en vingt arrondissements. D'une part, le maire ne peut exercer aucun pouvoir de police, qui ne dépend que du préfet de police, d'autre part trois innovations ont été apportées : le Conseil de Paris est à la fois municipal, élu comme le sont les Conseils municipaux des villes de plus de 3 500 habitants, et Conseil général du département de la Seine ; les Conseils d'arrondissement deviennent délibératifs et sont composés pour un tiers de conseillers élus dans l'arrondissement et pour deux tiers de conseillers d'arrondissement ; le maire d'arrondissement est quant à lui élu par les conseillers d'arrondissement, dont il est l'organe exécutif ; enfin, le maire de Paris est élu par les conseillers de Paris pour six ans, parmi ceux-ci, et, s'il voit ses pouvoirs de police amputés au profit du préfet de police, une loi du 29 décembre 1986 lui a cependant reconnu quelques compétences en

⁴³ Cf. DUVERGIER, *op. cit.*, t. XII, p. 77-116.

Dominique Gaurier

matière de salubrité, maintien de l'ordre dans les foires et marchés, conservation du domaine public de la ville, et depuis la loi du 22 février 2002, en matière de bruits de voisinage.

La même loi du 31 décembre 1982, dite loi « PLM », envisagea aussi de confirmer cette fois-ci les mairies d'arrondissement⁴⁴, qui existaient depuis vingt-cinq ans, mais peinaient à trouver leur place. Leur rôle est d'assurer une administration de proximité, notamment quant aux mariages, à l'état-civil ou à l'obtention des papiers d'identité. Sans doute géraient-elles aussi quelques équipements publics, comme les crèches ou les espaces de jeu. La loi de 1982 leur attribue désormais une fonction plus forte. Celle-ci est assurée d'abord par le conseil d'arrondissement, formé pour les deux tiers de conseillers d'arrondissement et pour le tiers restant de conseillers municipaux élus dans l'arrondissement, sur les mêmes listes, mais siégeant également au Conseil municipal. Ensuite, par l'intermédiaire des Conseils, il est possible de se prononcer sur les projets élaborés par la mairie centrale, sans que le maire soit tenu de suivre les avis ainsi donnés. Plus qu'un vrai pouvoir, la fonction tient essentiellement à une plus grande proximité et à la possibilité de faire jouer une influence, d'autant que les moyens financiers restent fort limités, qui ne dépendent que des subventions annuelles qu'accorde à chaque mairie d'arrondissement le Conseil municipal, sans aucun moyen de décider du moindre investissement. On est encore là dans le domaine de l'illusion, même si cela peut aussi s'envisager comme le tout début d'une démarche de réappropriation par les habitants de leur destin. Mais il faudrait la poursuivre.

Pour en revenir à Paris même, il fallut attendre pour que l'idée même de « région parisienne » se fasse jour : l'agglomération urbaine s'était étendue lentement, en absorbant, à partir de 1859, un certain nombre de communes périphériques, comme Auteuil, Passy, Vaugirard, Courcelles ; par ailleurs, les anciennes fortifications furent déclassées en 1919, permettant leur démolition et l'extension du périmètre urbain. Le développement des communes suburbaines soulignait l'interdépendance de ces sous-unités géographiques, tant à l'égard des nécessaires péréquations financières qu'en terme de coordination administrative, surtout quand il était question de travaux d'intérêt commun. Aussi la région parisienne émergea-t-elle comme structure homogène, dépassant le seul cadre du département de la Seine, avec la loi du 14 mai 1932, qui autorisait l'établissement d'un projet d'aménagement, puis après 1944, en tant que circonscription d'urbanisme ; cette dernière avait été longuement et difficilement esquissée au sein d'un

⁴⁴ Il en existe ainsi 20 pour Paris, 9 pour Lyon et 16 pour Marseille.

L'impossible décentralisation ? une perspective historique

« Comité supérieur de l'aménagement et de l'organisation de la région parisienne ». Il fallut cependant attendre 1963 pour que la vocation économique de la région parisienne s'affirme, à l'occasion d'un différend avec le ministère de la Construction, au terme duquel le Commissariat au plan prit en charge les questions d'aménagement du territoire. La loi du 10 juillet 1964 transforma Paris en « une collectivité territoriale à statut particulier ayant des compétences de nature communale et départementale », prolongeant ce que la loi du 2 août 1961 avait esquissé en créant le district de la Région parisienne. Il a cependant fallu attendre la loi du 6 mai 1976 pour que ce district se voie reconnaître comme une région à part entière, avec la création de la région Île-de-France.

On voit poindre là, une forme de rééquilibrage géographique, dans la mesure où Paris et sa région rejoignent maintenant en quelque sorte l'idéal égalitaire de la Constituante : l'ensemble parisien intègre le système général d'unités de regroupement, qui se pondèrent les unes les autres.

*

**

S'il fallait tracer un bilan général des avancées et reculades accomplies en la matière, qui peuvent parfois apparaître véritablement erratiques, il faudrait censurer deux types d'attitudes : celle qui encourage faussement une forme de retour à un passé idéalisé, qui prétend renouer avec une forme de provincialisme désuet et qui, finalement ne sert que des coteries de hobereaux de province, bien assis et peu enclins à lâcher la proie pour l'ombre, donc à se laisser déposséder des rênes de leurs cercles locaux et localistes ; par ailleurs, la place prise par la haute administration dans les décisions politiques, très au-delà d'une simple expertise à laquelle elle eût dû se cantonner. En outre, il ne fait aucun doute que deux types de structures se heurtent finalement : des structures qui appartiennent au passé, un passé qui tarde à mourir, comme le département et le canton, auxquelles on semble tenir presque comme à un trésor de famille, mais très probablement destinées à disparaître à la longue, à côté de structures plus ancrées dans le présent et l'avenir avec la région, mais qu'il est urgent de repenser dans ses dimensions eu égard aux nouvelles contraintes nées de la dimension européenne de la France, et l'intercommunalité, à laquelle il serait nécessaire de donner de véritables fondements démocratiques, quitte à faire exploser le traditionnel cadre, très sentimental, de la commune.

Dominique Gaurier

Au regard de la première attitude, la loi de décentralisation a permis, avec la suppression des contrôles *a priori* qui subsistaient encore sur les actes des collectivités territoriales, de révéler relativement rapidement le peu de qualité parfois des classes politiques locales, plus préoccupées de servir des clientèles, voire de ne point s'oublier elles-mêmes ; on retrouve là un peu la manière de l'ancienne Rome avec ses liens entre patrons et clients, quand il était nécessaire, pour entamer un *cursus honorum*, de s'appuyer sur des hommes de main et une cohorte populacière destinée à manifester aux yeux de tous le prestige de tel ou tel. Nos élus nationaux s'affirment comme des élus d'une base quelque peu mythique, mais rassurante, et entendent bien le demeurer, quitte à cumuler deux ou trois mandats, deux mandats locaux, au sein d'un Conseil municipal ou en tant que maire, et un mandat de conseiller régional ou de conseiller général. Ils tiennent à conserver cette « assise » locale, qui est trop souvent censée tenir lieu de compétences et de sens des réalités aux yeux de certains. Par ailleurs, la France se trouve à cet égard en position très isolée par rapport aux voisins européens, qui ne comprennent guère un tel système et obéissent plutôt à une autre règle : un homme, un mandat.

Cependant, la nostalgie n'est pas pour autant morte. On le voit à travers la résurgence du nouveau concept de « pays », très tendance et somme toute, plutôt sympathique, mis en place par la loi Pasqua du 4 février 1995, dont le régime sera précisé par la loi Voynet du 25 juin 1999, qui vient en établir les modalités de constitution. Il suffit de lire l'article 22 de la loi Pasqua pour mieux pénétrer ce flou : « Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui les composent ont vocation à se regrouper en pays. Le pays exprime la communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux de ses membres. Il constitue le cadre d'élaboration d'un projet commun de développement durable destiné à développer les atouts du territoire considéré et à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. Ce projet prend la forme d'une charte du développement du pays ». Cela tient plus du prêchi-prêcha que de la vraie volonté de rendre lisible la nouvelle structure et lui donner une vraie consistance. Nous voici donc face à une structure nouvelle, pseudo-contractuelle qui plus est, qui doit en outre se concilier avec les schémas de cohérence territoriale, eux-mêmes créés par cette même loi Pasqua, et avec les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou aussi, les parcs naturels régionaux. Notre haute administration vient de retrouver comment résoudre

L'impossible décentralisation ? une perspective historique

la quadrature du cercle, en faisant avant tout prévaloir l'expérience des éprouvettes des seuls vrais techniciens !

La seconde attitude tient principalement à un système de réformes prévues uniquement par le haut, au sein de cabinets dirigés par une haute administration, certes bien formée techniquement, mais sans aucun fondement démocratique. Cette haute administration décide, presque seule, du cadre de vie des citoyens en pensant pour lui et à sa place ce qui serait le mieux du seul point de vue d'une prétendue efficacité administrative et économique, oubliant que les hommes, leurs semblables, vivront dans les prisons qu'ils leur destinent. Sans doute, ce groupe technocratique ne décide-t-il pas absolument seul, quand il a su habilement s'adjoindre la complicité des élus nationaux, parfois aussi celles des acteurs économiques et sociaux, mais en tout cas jamais celle des citoyens ordinaires qui vivent dans les lieux que l'on a prévus, aménagés et organisés pour eux, à travers le filtre de différents organismes, qu'il s'agisse d'établissements publics ou de collectivités territoriales, étagés de manière à ce que plus personne, parmi les citoyens ordinaires, ne sache très bien à qui il doit avoir affaire. Cette tendance technocratique est devenue très sensible dès les années trente, plus encore sous le régime de Vichy et s'est acclimatée, depuis la fin de la guerre, au rétablissement de la République, voire institutionnalisé depuis la création de l'École nationale d'administration mise en place en 1945, en partie sur le modèle de l'École des cadres d'Uriage⁴⁵, sous le régime de Vichy. Cette

⁴⁵ Créée à la fin de l'année 1940, cette École destinée à former les futurs cadres pour la jeunesse, appelée à devenir une élite pour encadrer la jeunesse dans le cadre de la « Révolution nationale » voulue par le chef de l'Etat français, installée dans le château d'Uriage près de Vichy, disposa à ses débuts d'une grande autonomie de réflexion. Ses animateurs, notamment leur chef, le capitaine Dunoyer de Segonzac qui croyait à une reprise de la lutte contre l'Allemagne, formaient un groupe assez largement non conformistes, animés plus par des considérations morales et civiques que politiques, inspirées par le personnalisme d'Emmanuel Mounier. Les relations entre le pouvoir de Vichy et l'École devaient bientôt se tendre, face aux critiques que les formateurs ne manquent pas d'adresser au gouvernement, qui s'est engagé dans la politique de collaboration. L'École tendait ainsi à devenir un véritable foyer intellectuel et patriotique, dont les anciens stagiaires, comme la plupart des professeurs, s'engagèrent dans la résistance. D'ailleurs, un décret du 27 novembre 1942 supprimait purement et simplement l'École, le château hébergeant désormais la nouvelle Ecole des cadres de la milice. Sur cette école, il existe deux ouvrages plus particulièrement intéressants et présentant des points de vue contrastés : Antoine DELESTRE, *Uriage, une école et une communauté dans la tourmente 1940-1945*, Presses universitaires de Nancy 1989 et Bernard COMTE, *Une utopie combattante, l'école des cadres d'Uriage 1940-1942*, Fayard, Paris 1991.

technocratie sait bien qu'elle demeurera, quand les politiques, eux, ne font que passer.

Sans doute a-t-on cherché à compenser ce déficit démocratique par le jeu de la prétendue « démocratie de proximité ». Mais de quoi s'agit-il ici exactement ? Est-ce bien de démocratie qu'il est question, ou n'est-ce pas plutôt de cet irréductible et récurrent besoin qu'a tout pouvoir de se voir approuver par plébiscite, de s'auto-justifier par un soutien populiste, plus que vraiment populaire et éclairé, et finalement d'assurer sa réélection ? C'est bien cela dont il est véritablement question, car comment expliquerait-on autrement que des instances élues s'autorisent à se regrouper en unités autonomes, sous forme d'établissements publics ou autres structures administratives, à l'écart de tout contrôle démocratique, pour décider du cadre de vie urbain, économique, voire culturel et social de leurs concitoyens, mais ici sans solliciter leur avis ? Le référendum local ne sera utilisé que dans les cas limites où les autorités locales, sans crainte de se voir déjuger par leurs électeurs, auront besoin de se rassurer et de se faire proclamer sur des projets consensuels, qui tiennent plus de l'opération de propagande que du véritable débat démocratique. C'est cela que l'on peut craindre, au détriment de structures pourtant nécessaires et des autorités qui les gèrent. Churchill avait déjà dit haut et fort que le régime démocratique était le pire, à l'exception de tous les autres ; mais nous ne nous trouvons plus là en rapport direct avec une quelconque démocratie, dès lors que le citoyen ne peut plus véritablement exercer son pouvoir de contrôle et de censure sur les projets qui l'intéressent le plus, ceux qui regardent son cadre de vie quotidien.

Ne faut-il pas poser clairement ce que l'on peut entendre par « démocratie de proximité » ? Celle-ci consiste-t-elle en une forme de démocratie directe, imposant un mandat de plus en plus fortement impératif ? Sans doute ne faut-il pas aller jusque là, mais au moins faut-il assurer, selon les règles normales de toute démocratie représentative, l'élection au suffrage universel direct de Conseils pour faire contrepoids aux instances intercommunales jusqu'ici désignées par de petits comités, tout au plus désignés par un suffrage très indirect. Par ailleurs, il n'est pas sûr que le référendum d'initiative locale soit si parfaitement démocratique : trop souvent, comme on le voit dans les débats sur l'aménagement du territoire, ce sont des *lobbies* divers, qui se targuent de porter la parole populaire et finalement la confisquent. Se retrouvant seuls interlocuteurs des autorités administratives, la place de la démocratie prétendue n'y a pas vraiment

L'impossible décentralisation ? une perspective historique

gagné. Il est donc nécessaire qu'une vraie et lucide réflexion soit aussi engagée à cet égard.

Quant à la coexistence de structures quelque peu anciennes et d'autres plus enclines à s'adapter au présent, il semble que le chemin vers la disparition des premières soit nettement engagé, mais sans jamais le dire clairement : ne voit-on point en effet les préfets de région, dans le cadre de la « révision générale des politiques publiques » (RGPP), être consacrés comme échelon territorial de l'action de l'État, au détriment des préfets départementaux ? Il serait donc logique que l'organisation des collectivités territoriales s'adapte à celle de l'administration centrale. Mais le débat tient ici à une volonté politique, plus qu'à la haute administration, qui n'est pas, et ne peut l'être, responsable de tout : qui osera affronter les mécontentements des caciques et autres tyranneaux de village, et surtout des nombreux relais, ou plus exactement des réseaux d'amitiés locales ? Le système de la clientèle n'est pas mort avec Rome !

Au-delà de ce qui peut passer pour un réquisitoire, il ne faut pas oublier les arguments de la défense. Quelle politique entend-on mener véritablement à travers ce remaniement des structures administratives ? Quelle est la véritable proie que le chasseur poursuit avec ses chiens, tous conduits au son de la trompe ? Nous rejoignons là la question évoquée en conclusion du premier point, si le lecteur s'en souvient bien.

Il semble bien que cette proie soit l'État lui-même, en tant qu'empêcheur de tourner en rond face à une marchandisation de la culture, de l'éducation, des services hospitaliers, des services pénitentiaires, des services énergétiques, de la distribution de l'eau, du traitement des ordures ménagères, de l'entretien des voies de communication, des services des transports qui ne seront plus que privés, et non publics comme en Grande-Bretagne avec tout le succès que l'on connaît pour l'ancienne *British Railway* et le métro londonien, et pourquoi pas un jour, des services de la justice en organisant une compétition entre les juges pour déterminer qui traite en le moins de temps possible le plus grand nombre de dossiers, les yeux rivés sur la volonté des seigneurs qui les rémunèrent. C'est bien là une tendance forte : le cadre européen, dont les bases sont exclusivement à visée économique, s'en fait le guide éclairé, appuyé par des courants qui ne sont plus tant politiques que purement attachés à des données comptables et à la réalisation de plus grands profits à de moindres coûts. La mise en compétition des régions dans le cadre européen, si elle peut trouver une explication dans la volonté de réaliser ces performances économiques, risque de ne plus tenir aucun compte des besoins et des services dus et garantis, réalisant une équité

Dominique Gaurier

et une modulation nécessaire, organisée sur une forme de coopération entre ces mêmes régions, pour le plus grand bénéfice du citoyen lui-même. Si l'on doit avoir peur d'une chose, c'est bien de l'oubli du citoyen européen, sacrifié sur l'autel de la compétition, vue comme un nouveau dieu, auquel seront sacrifiées toujours de nouvelles victimes, afin que les uns reçoivent la protection de ce dieu cruel, de ce nouveau moloch mangeur d'hommes. Il est absolument certain que tous les services dont le citoyen doit bénéficier ne peuvent être assurés par la seule « entreprise », nom magique s'il en est, porteur à la fois de fantasmes absurdes, mais aussi possible véhicule de données non « citoyennes », firme tentaculaire et impersonnelle à souhait, mais par un État, quelle que soit sa forme, dont le citoyen ne cesse d'avoir besoin pour redistribuer et garantir en équité ce qui lui est nécessaire. Mais rien n'interdit non plus de réfléchir à une meilleure gestion et une plus grande efficacité des services publics. Les données purement comptables ne sont en tout cas pas les meilleurs instruments de mesure, il faut leur en adjoindre d'autres, notamment en procédant à une réévaluation de ce que peut être le « service public », et non en se résolvant à son « inéluctable disparition », car devenu économiquement tellement obsolète, en privilégiant un marché dont les lois sont, on le sait trop bien, remises au seul aléa ou au jeu des ruses des menteurs, en somme un monde sans lois.

Qu'attendent les élus locaux pour s'atteler aux enjeux futurs, certes perturbants, dès lors qu'ils peuvent consacrer des abandons devenus inéluctables, tel celui du département ? Qu'attendent-ils pour reprendre aux experts, devenus seuls vrais organes de décision face à une forme de démission des premiers, le pouvoir et engager un vrai travail d'explication auprès du corps des citoyens, leurs électeurs ? Doivent-ils toujours se soucier avant tout d'être l'objet des gratitudes d'un corps électoral caressé dans le sens du poil, plutôt que de savoir dire où sont les maux multiples, dont le pays souffre à en être étouffé ? L'idée de « bien commun » est le fondement même de l'action politique, idée profondément laïque s'il en est et qui doit le rester ; cependant, cette même idée est néanmoins altruiste et ne peut être réservée, ou mieux confinée, aux seules confessions religieuses vers lesquelles on se retourne en désespoir de cause pour contrôler l'agitation de groupes sociaux délaissés, oubliés ou ignorés par le pouvoir de la Nation au nom d'une performance idéalisée et devenue à son tour une forme de culte, lisible plus à travers les bibles économiques du rendement que véritablement collectives et sociales, en trois mots autour de valeurs communes.

Tout cela, qui ne peut se satisfaire bien sûr d'un jugement qui peut sembler sommaire ou caricatural, conduit néanmoins à une forme de

L'impossible décentralisation ? une perspective historique

surenchère absurde et de moins en moins raisonnée, illisible en tout cas, qui débouche sur une dépossession de plus en plus accusée du citoyen de la maîtrise de son cadre de travail et de vie. Finalement, n'est-ce pas là un but inavoué, mais poursuivi patiemment par des autorités politiques soucieuses, que de faire porter par d'autres les charges, en les diluant au maximum, pour se garantir une forme d'immunité quant à sa responsabilité, voire un caractère d'immanence ? La France, avec ses structures administratives accumulées à plaisir, ne vit-elle pas de plus en plus l'illusion d'être une démocratie, qui rappelle de très près le malaise de la fin de l'Ancien Régime ? Faudra-t-il toujours qu'elle en passe par des cycles révolutionnaires qui, finalement, tout en bougeant momentanément les choses, en reviennent aux vieux remèdes, mais sous de nouveaux noms, voire des anciens qui en appellent à un passé idéalisé, loin de toute réalité en tout cas ? On peut le craindre.

Dominique Gaurier

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

- Charles BERLET, *Les provinces au XVIII^e siècle et leur division en départements. Essai sur la formation de l'Unité française*, Bloud & Cie (« Bibliothèque régionaliste »), Paris 1913
- Christophe BOUTIN et Frédéric ROUVILLOIS (sous la direction de), *Décentraliser en France, idéologies, histoire et perspectives*, Ed. F.-X. de Guibert, Paris 2003
- François BURDEAU, *Histoire de l'administration française. Du 18^e au 20^e siècle*, Montchrestien (coll. « Domat Droit public »), Paris 1994
- François BURDEAU, *Liberté, libertés locales chéries. L'idée de décentralisation administrative des Jacobins au Maréchal Pétain*, Cujas, Paris 1983
- Stéphane CAPORAL, *Histoire des institutions publiques de 1789 à nos jours*, Hachette Supérieur, Paris 2005
- Pierre LEGENDRE, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, P.U.F. (coll. « Thémis »), Paris 1968
- Pierre LEGENDRE, *Trésors de l'État en France. L'Administration classique*, Fayard (« Les savoirs »), Paris 1992
- François OLIVIER-MARTIN, *L'administration provinciale à la fin de l'Ancien Régime*, rééd. L.G.D.J. (coll. « Reprint »), Paris 1997
- Gérard SAUTEL et Jean-Louis HARROUEL, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, Dalloz (« Précis »), 8^e édition, Paris 1997

**L'ACTION EXTERIEURE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES :
ACTUALITE ET PERSPECTIVE D'AVENIR**

**par Xavier Barella,
ATER à l'Université des sciences sociales de Toulouse 1,
membre de l'Institut du droit de l'espace, des territoires et de la
communication (IDETCOM)**

La coopération décentralisée a longtemps été minimisée, voire ignorée et ce jusqu'à une période récente tant les faits ont devancé le droit. Elle connaît aujourd'hui une actualité législative intense traduisant la prise de conscience des pouvoirs publics pour ce phénomène. L'intérêt pour l'action extérieure locale est aujourd'hui admis tant pour les collectivités territoriales que pour l'État, et symbolise par là même, la vitalité des collectivités territoriales françaises. Les autorités locales ont en effet démontré, par leurs actions répétées à l'étranger, tous les avantages qu'il y avait à en retirer, malgré les craintes du pouvoir central de voir se développer une diplomatie parallèle, venant ébranler les principes fondateurs d'unité et de souveraineté de l'État. Cependant, la pratique a démontré que l'action des collectivités apparaît aujourd'hui comme un complément utile à l'action de l'État, et qu'elle s'inscrit dans un mouvement irrésistible lié à la libéralisation des échanges, tant commerciaux qu'institutionnels. Les actions locales ont néanmoins eu tendance à se développer de plus en plus ces dernières années, vers des secteurs qui leur sont habituellement étrangers. Ainsi, si les actions entreprises en matière d'aide au développement en faveur des pays déshérités ou d'aide humanitaire d'urgence, pour réparer les effets dévastateurs des catastrophes naturelles de large amplitude, ne sont pas moralement condamnables, il n'en demeure pas moins que, du point de vue du droit, elles ont pu être regardées comme illégales. Il est donc apparu

nécessaire de donner une réponse claire aux questions posées par le développement croissant de l'action internationale locale.

L'intérêt du législateur pour la coopération décentralisée est assez tardif et se résume davantage à une absence de concertation avec les entités locales, qu'à une réflexion globale sur le sujet. Ainsi, comme le souligne Arnauld Noury¹ l'action des pouvoirs publics en la matière montre une certaine hésitation à l'acceptation franche et entière de ce phénomène. Les actions extérieures locales ont en effet été ignorées, puis conçues comme un simple moyen d'action pour que les collectivités puissent exercer leurs compétences. De ce fait, l'action des pouvoirs publics est assez ambiguë, puisque s'ils acceptent de reconnaître les avantages liés à la coopération décentralisée, il n'en demeure pas moins que l'action extérieure locale n'est pas conçue comme une véritable compétence. Ainsi, les collectivités territoriales ont toute possibilité pour agir à l'extérieur de leur frontière. Cependant, lorsque leur action financière se déploie hors de leur territoire, leur légalité dépendra de l'interprétation du juge qui cherchera à établir un lien solide entre l'objet de la subvention et les intérêts de la population locale. La licéité de ces actions, ainsi soumise à une interprétation, a pu apparaître comme une source d'inquiétude chez les collectivités territoriales qui craignaient une remise en cause de leurs actions du fait d'une interprétation divergente.

De même, la reconnaissance de la coopération décentralisée par les pouvoirs publics n'est pas dénuée de toute critique. Le législateur a en effet montré certaines hésitations devant « l'ampleur des accommodements susceptibles d'être apportés à des principes juridiques séculaires cantonnant les collectivités territoriales dans un cadre strictement national »². Ce comportement des pouvoirs publics s'expliquait par la crainte de voir les collectivités territoriales concurrencer les compétences régaliennes de l'État. Ainsi, dans un but de compromis, la coopération décentralisée a certes été reconnue, mais, le législateur a cru bon de devoir interdire toute coopération avec des États étrangers, essayant ainsi, de protéger la compétence internationale de l'État. Cependant, cette interdiction constitue un véritable obstacle au développement et à l'épanouissement de la coopération décentralisée en France, et démontre par là même, que ces actions ne sont pas encore totalement acceptées comme non concurrentes de l'État. Toutefois, force est de constater que si les autorités nationales éprouvent encore

¹ A. NOURY, « Les instruments de l'action internationale des collectivités territoriales », *Revue Lamy des collectivités territoriales*, n° 20, janvier 2007, p. 65.

² *Ibid.*

L'action extérieure des collectivités territoriales

aujourd'hui quelques réticences, l'Union européenne quant à elle, a toujours adopté une politique privilégiant cette voie. A cet effet, elle a dernièrement choisi de lever un interdit en autorisant les collectivités territoriales à coopérer avec des États étrangers dans le cadre d'un nouvel instrument : le groupement européen de coopération territoriale.

Les différentes difficultés évoquées, ainsi que l'acceptation ambiguë de la coopération décentralisée, commandent une intervention franche du législateur. Le fait de continuer, aujourd'hui, à occulter le potentiel de la coopération décentralisée tant pour l'État que pour les collectivités territoriales, risque à terme d'entraîner une perte de confiance et un découragement de ces dernières. Pour éviter cela l'intervention législative doit être envisagée dans une double perspective. Tout d'abord, elle doit permettre la reconnaissance pleine et entière de la coopération décentralisée comme une compétence des collectivités territoriales (I). Elle doit ensuite autoriser explicitement la coopération avec des États étrangers et montrer par là même la confiance accordée à l'action internationale locale par les pouvoirs publics (II).

I - La coopération décentralisée : d'un moyen d'action à la reconnaissance une nouvelle compétence

L'empirisme est l'un des caractères particuliers du développement de la coopération décentralisée française. Aucun texte ne permettait initialement aux collectivités territoriales de passer des conventions de coopération avec des entités locales étrangères. Ainsi, les collectivités ont pendant longtemps exercé de telles compétences en l'absence de fondements juridiques précis, assurant la légalité de ces actions³. Il faudra attendre la loi du 6 février 1992⁴ relative à l'administration territoriale de la République et son titre IV, pour que le législateur prenne conscience de l'ampleur de ce mouvement et décide enfin de donner une base juridique solide à la coopération

³ Les actions de jumelages s'inscrivent dans cette optique. Elles ont été minimisées par les pouvoirs publics et présentées comme une sorte de folklore permettant simplement l'organisation de voyages entre les villes jumelées. Toutefois, l'idée qui a présidé au développement de ces actions relevait d'une tout autre logique. Elle visait à valoriser l'image locale et à établir des rapports privilégiés avec des collectivités étrangères, afin de sortir de l'isolement dans lequel les pouvoirs publics maintenaient les collectivités.

⁴ Loi n° 92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, *JO*, 8 février 1992, p. 2064.

décentralisée⁵. Cependant, cette loi n'est pas entièrement satisfaisante. Elle n'octroie pas une nouvelle compétence aux collectivités, mais au contraire un moyen, basé sur la notion d'intérêt public local, pour les exercer. Or, envisagées de la sorte, les actions de coopérations ne peuvent être menées dans un cadre juridique stable et sécurisé (A). De ce fait, une intervention législative s'avère nécessaire pour assurer la licéité de ces actions (B).

A - La recherche d'un intérêt public local, source d'insécurité juridique pour les actions de coopération décentralisée

La loi du 6 février 1992, ne consacre pas une nouvelle compétence pour les collectivités en matière de coopération décentralisée. Au contraire, cette dernière est présentée comme une modalité d'exercice des compétences dévolues par le législateur dans les lois de répartition. Ces nouvelles dispositions consacrées par la loi, permettent donc aux collectivités de passer des conventions de coopération avec leurs homologues étrangères dans le cadre de leurs compétences. La convention est considérée à cet effet comme la pierre angulaire de la coopération décentralisée. Elle est prise soit en vertu d'une compétence légale d'attribution, soit en vertu de la clause générale de compétence. Dans le premier cas, les collectivités ont toute latitude pour agir car l'intérêt public local est présumé⁶ du fait de l'intervention du législateur. Il en va tout autrement lorsque les collectivités agissent dans le cadre de la clause générale de compétence. Elles doivent alors justifier de l'existence d'un intérêt public local. Toutefois, cette notion n'a jamais fait l'objet d'une définition précise. Elle est soumise aux aléas de la jurisprudence administrative qui en a dessiné les contours au fil du temps. La problématique liée à cette notion ne réside dès lors pas dans la recherche d'une définition qui ne sera jamais pleinement satisfaisante, mais, au contraire, dans l'appréhension des différentes limites qui permettent de saisir de manière relativement exacte l'étendue de la sphère d'action des collectivités territoriales.

Les compétences exercées par les collectivités en vertu de la clause générale sont soumises, selon la jurisprudence administrative, à une double

⁵ Il convient de souligner que l'article 65 de la loi du 2 mars 1982 a été le premier texte législatif à faire référence à l'action extérieure des collectivités territoriales. Toutefois, il était loin d'être satisfaisant car il ne s'adressait qu'aux seules régions, et la forme de coopération qui était envisagée, était assez réductrice car cet article ne faisait référence qu'à la seule coopération transfrontalière. Ainsi, les autres formes de coopération qui avaient été engagées par les collectivités territoriales ne disposaient pas d'une base juridique solide.

⁶ CE, 15 février 1961, Couquet, *Leb.*, p. 119.

L'action extérieure des collectivités territoriales

limitation. Tout d'abord, au niveau externe, la collectivité ne doit pas dépasser les limites de sa sphère de compétence, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas empiéter sur l'initiative privée⁷. Elle doit également respecter les différentes prescriptions imposées par le législateur⁸, ainsi que la répartition des compétences⁹. Enfin, elle doit faire preuve de neutralité dans son action et, par conséquent, ne pas prendre part à un conflit social¹⁰, politique¹¹ ou international¹². Au niveau interne ensuite, la délimitation de l'intérêt public local s'avère être d'autant plus relative qu'elle est liée aux préoccupations du moment. Dans cette perspective, l'intérêt local s'apprécie donc en fonction d'une part, des besoins de la population et, d'autre part, de l'activité de la collectivité qui doit s'inscrire dans le cadre de sa sphère territoriale de compétence. Par conséquent, la présence d'un intérêt public local est prouvée lorsque l'on peut établir un lien entre l'activité de la commune et les besoins de la population. Le juge administratif a ainsi pu admettre la légalité des décisions des collectivités lorsque celles-ci visaient à pallier la carence de l'initiative privée, ou, lors de circonstances exceptionnelles¹³.

La jurisprudence administrative s'est montrée néanmoins très souple dans la recherche de cet intérêt et la légalité des conventions de coopération a pu être interprétée de manière extensive. A ce titre, le juge, dans un arrêt du 28 juillet 1995¹⁴, a adopté une telle conception à propos de la légalité d'une subvention donnée à deux étudiants, polonais et roumain, pour venir étudier à l'Université de Lille, et ce, malgré les conclusions du commissaire du gouvernement Rémy Schwartz qui aboutissaient à déclarer la subvention illégale au motif qu'elle ne présentait pas un lien direct avec la population¹⁵. Le Conseil d'État en a décidé autrement. Après avoir énuméré les différents éléments permettant de rechercher la présence d'un intérêt public local –

⁷ CE, 11 octobre 1929, Breton, *Leb.*, p. 894.

⁸ CE, 9 octobre 1992, Commune de Saint-Louis c/ Association Siva Soupramanien de Saint-Louis, *Leb.*, p. 358 ; *AJDA*, 1992, p. 817.

⁹ CE, 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Barœul, *Leb.*, p. 298 ; *AJDA*, 2002, p. 42, note Y. JEGOUZO.

¹⁰ CE, 20 novembre 1985, Commune d'Aigues-Mortes, *Leb.*, p. 330.

¹¹ CE, 25 avril 1994, Président du Conseil général du Territoire-de-Belfort, *Leb.*, p.190.

¹² CE, 23 octobre 1989, Commune de Pierrefitte-sur-Seine, *Leb.*, p. 209.

¹³ CE, 30 mai 1930, Chambre syndicale du commerce en détails de Nevers, *Leb.*, p. 583, *GAJA*, n°48, S. 1931, III, p. 73, concl. JOSSE, note ALIBERT.

¹⁴ CE, 28 juillet 1995, Commune de Villeneuve d'Ascq, *Leb.*, p. 324 ; *AJDA*, 1995, p. 834, concl. R. SCHWARTZ.

¹⁵ R. SCHWARTZ, *op. cit.*

utilisant ici une démarche se rapprochant de la méthode des faisceaux d'indices– il en a conclu que la subvention accordée par la commune était légale. Le Conseil adopte en l'espèce une vision souple de la notion d'intérêt public local. Son argumentation se limite à l'existence d'une convention entre les différentes entités et à la seule prise en compte de l'interdiction qui est faite à une collectivité de prendre parti dans un conflit politique international. Ainsi, selon Arnaud Cabanes et Alexia Robbes, la démarche suivie par le juge permettrait de faire entrer dans la sphère de l'intérêt local « la délibération d'un Conseil municipal [qui] décide de financer la construction d'une école en un lieu éloigné de la France »¹⁶.

Cet arrêt du Conseil d'État revêt une importance capitale car l'administration¹⁷ et les collectivités, ont longtemps cru pouvoir déduire de cette jurisprudence, que « l'existence d'une convention constituait un lien suffisant pour établir l'intérêt local »¹⁸. De même, plusieurs ont cru voir dans cette décision, un arrêt de principe. Toutefois, comme le relève Yves Gounin¹⁹, l'absence de considérant de principe et le recours à l'existence d'une convention de coopération comme un simple élément parmi d'autres dans la recherche menée par le juge pour dégager la présence d'un intérêt public local, font qu'il ne peut être considéré comme tel. Les collectivités ainsi que l'administration ont pourtant retenu la vision extensive de la notion et ont multiplié les conventions de coopération. Plusieurs arrêts²⁰ ont cependant « provoqué une vive inquiétude dans le monde de la coopération décentralisée »²¹. Ils adoptent une vision beaucoup plus restrictive de la

¹⁶ A. CABANES, A. ROBBES, « La coopération décentralisée : comment s'extraire des contingences de l'intérêt public local », *AJDA*, 2003, p. 600.

¹⁷ Voir en ce sens, la circulaire interministérielle du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée, NOR/INT/B/01/00124/C, qui précise que « la jurisprudence a défini avec souplesse l'intérêt local qui conditionne la capacité d'action des collectivités locales ».

¹⁸ Rapport du Conseil d'État, *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, La Documentation française, 2006, p. 53.

¹⁹ Y. GOUNIN, note sous l'arrêt TA de Poitiers, 18 décembre 2004, Jean-Romée Charbonneau c/ Département des Deux-Sèvres, *AJDA*, 2005, p. 488.

²⁰ CAA de Marseille, 7 décembre 1999, Commune d'Istres, n° 98MA00236 ; TA de Poitiers, 18 novembre 2004, M. Charbonneau, *AJDA*, 2005, p. 486, note Y. GOUNIN (jugement annulé par CAA de Bordeaux du 30 octobre 2007, Département des Deux-Sèvres, *AJDA* 2008, p. 198, note Y. GOUNIN ; *JCP Administrations et collectivités territoriales*, 2008, p. 40, note P. COMBEAU) ; TA de Cergy-Pontoise, 25 novembre 2004, Préfet de la Seine-Saint-Denis, n° 0203571.

²¹ Y. GOUNIN, « Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales », *AJDA*, 2005, p. 1714.

L'action extérieure des collectivités territoriales

notion et contribuent ainsi à créer une situation d'insécurité juridique, car la preuve devenait difficile à apporter que ces actions, notamment celle de l'aide au développement présentait un intérêt direct pour la population locale en France. D'autant plus que durant la même période d'autres arrêts²² ont été rendus adoptant une vision extensive de l'intérêt public. Par conséquent, cette situation commandait une intervention du législateur pour lever toute incertitude juridique.

B - La nécessaire intervention du législateur, gage de sécurité juridique pour les actions de coopération décentralisée

La recherche d'une sécurité juridique en matière de coopération décentralisée passe inévitablement par une intervention du législateur. Cette dernière est d'autant plus requise que les collectivités se sont engagées dernièrement dans la voie de l'aide humanitaire d'urgence à la suite des nombreuses catastrophes naturelles de ces dernières années²³. De même, l'intervention de plus en plus prégnante des Chambres régionales des comptes, qui contestent les dépenses engagées par les collectivités sur la base d'une justification d'intérêt public local, devient pénalisante. Il est en effet remarquable de constater, qu'en même temps que le juge administratif adopte une interprétation extensive, les Chambres régionales des comptes choisissent quant à elles, une conception beaucoup plus stricte visant à sanctionner les dépenses dites d'intérêt public local qui ne relèvent pas de la sphère de compétence attribuée par le législateur aux collectivités²⁴.

Par conséquent, l'insécurité juridique liée à la définition et à la délimitation fluctuante de cet intérêt s'apparentait à un véritable frein pour l'initiative des collectivités, alors que dans le même temps, le ministre des Affaires étrangères encourageait fortement de telles actions²⁵. L'intervention législative apparaissait donc comme inévitable afin d'apaiser les esprits et

²² CAA de Douai, 13 mai 2004, M. Eric Delcroix, n° 02DA00929.

²³ C. BOITEAU, « Libres propos sur les actions d'aide au développement et d'aide humanitaire d'urgence des collectivités locales », *Mélanges en l'honneur de J.F. Lachaume, Le droit administratif : permanences et convergences*, Dalloz, 2007, p. 75.

²⁴ Rapport d'observations définitives CRC Midi-Pyrénées, 28 novembre 2000, Région Midi-Pyrénées.

<http://www.ccomptes.fr/crc17/documents/ROD/MPL200044.pdf>

²⁵ Voir en ce sens la circulaire interministérielle du 13 juillet 2004 sur l'action des collectivités locales en appui à l'action humanitaire d'urgence. <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FD002231.pdf>

offrir aux collectivités une base juridique stable et fiable pour mener à bien leurs actions dans ce domaine.

Les sénateurs ont largement rempli leur rôle de représentants des collectivités territoriales en la matière. En effet, l'une des premières démarches visant à sécuriser ces actions, est le fruit d'une proposition de loi du sénateur Oudin²⁶ qui a permis l'adoption de la loi du 9 février 2005²⁷, insérée à l'article L. 1115-1-1 du CGCT. Cette loi vise à donner la possibilité aux collectivités ainsi qu'à leurs groupements, de mener en toute légalité des actions de coopération dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, ainsi que dans celui de la distribution d'électricité et de gaz. Si cette loi marque indubitablement une avancée, elle ne résout pas pour autant le problème de la légalité des actions des collectivités en matière de solidarité internationale.

La proposition de loi du sénateur Thiollière²⁸ doit être regardée à cet effet comme la réponse attendue par les collectivités pour agir en toute légalité. Elle faisait de la coopération une compétence spécifique des collectivités. Cependant, elle n'apparaissait pas totalement satisfaisante²⁹ et le travail constructif de la commission des lois du Sénat³⁰ a permis de procéder à une réécriture du texte en s'inspirant du rapport du Conseil d'État³¹. Il était enfin tenu compte des difficultés rencontrées par les collectivités lorsqu'elles décidaient de mener de telles actions.

²⁶ Proposition de loi sur la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, Sénat, n° 67 du 13 novembre 2003.

²⁷ Loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, *J.O.*, 10 février 2005, p. 2202, complétée par l'article 49 de la loi n°2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, *J.O.*, 8 décembre 2006, p. 18531.

²⁸ Proposition de loi relative au renforcement de la coopération décentralisée en matière de solidarité internationale, Sénat, n° 224, 3 mars 2005.

²⁹ Dans sa rédaction première, la proposition de loi excluait les départements et les régions. De plus, le plafond du montant des actions de coopération à 1 % des recettes d'investissement autorisait leur financement par l'emprunt, ce qui, selon la commission des lois du Sénat, « n'incite donc pas les collectivités territoriales à la prudence budgétaire ». Enfin, la commission des lois relevait que cette proposition ne permettait pas de lever les incertitudes nées de la jurisprudence fluctuante du juge administratif en matière d'intérêt public local.

³⁰ Rapport de C. Guéné, Sénat, n° 29, 19 octobre 2005, p. 24.

³¹ Rapport du Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 51 et s.

L'action extérieure des collectivités territoriales

La loi du 2 février 2007³², issue du texte proposé par la commission des lois, fait des actions de coopération décentralisée et d'aide au développement une nouvelle compétence des collectivités territoriales. La coopération décentralisée ne se présente plus comme un prolongement de l'action des collectivités en dehors de leurs frontières, mais bien comme une compétence supplémentaire. Les actions menées trouvent désormais une base juridique incontestable dans la loi sans qu'il soit nécessaire de rechercher la présence d'un intérêt public local ou le rattachement à une compétence existante. En outre, la loi précise à nouveau que la passation d'une convention demeure la règle à l'exception des actions engagées dans le cadre de situations qui obligent les collectivités à agir dans l'urgence³³. Toutefois, comme le souligne le Conseil d'État, une fois l'urgence disparue, si les collectivités souhaitent maintenir leurs actions, elles devront se conformer à l'article L.1115-1 du CGCT qui prescrit la signature d'une convention. Enfin, une dernière avancée concerne la désignation des personnes avec lesquelles les collectivités françaises peuvent coopérer. A l'origine, l'article L.1115-1 du CGCT faisait référence « aux collectivités territoriales étrangères et leurs groupements ». Désormais, ces actions pourront être engagées avec « des autorités locales étrangères ». Cette nouvelle désignation permet de tenir compte de la réalité locale des autres pays et donc de la diversité des statuts juridiques des partenaires étrangers. Cela permettra aux collectivités françaises d'établir des relations avec des États fédérés. Il en résulte donc une clarification du cadre juridique de la coopération décentralisée. Néanmoins, une question d'importance reste en suspens : celle de la possibilité pour les collectivités françaises de signer des conventions avec des États étrangers.

II - La coopération décentralisée : vers de nouvelles formes de relations

Les avancées en matière de coopération décentralisée comme nouvelle compétence des collectivités n'apparaissent pas entièrement satisfaisantes. Hormis la pacification du cadre juridique, la question à laquelle le législateur doit répondre concerne la possibilité pour les entités locales françaises de passer des conventions de coopération avec des États étrangers. Cette question est d'autant plus d'actualité que l'Union

³² Loi n° 2007-147, du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, *J.O.*, 6 février 2007, p. 2160.

³³ CE, 24 mars 2004, M. Hoffer, n° 261797.

européenne a adopté un règlement³⁴ créant un nouvel outil de coopération : le groupement européen de coopération territoriale (GECT). Cet outil rend possible la passation de conventions entre collectivités territoriales et États étrangers. Ainsi, même si un tel procédé pose inévitablement des problèmes liés à la notion de souveraineté (A), il apparaît cependant que l'introduction dans le droit français de la coopération entre collectivités et États étrangers permettrait d'uniformiser les pratiques locales et d'ouvrir la coopération vers de nouvelles formes de relations (B).

A - La souveraineté obstacle à une coopération avec des États étrangers

Le principe du monopole de l'État en matière internationale a toujours été l'argument principal des détracteurs de la coopération décentralisée. L'utilisation d'une telle argumentation a évolué. Elle a d'abord servi de motif pour empêcher la reconnaissance d'une telle compétence au profit des collectivités puis, aujourd'hui, elle symbolise le dernier rempart pour interdire la coopération entre collectivités françaises et États étrangers.

Lorsque l'on aborde la question de la compétence internationales de l'État, l'on est inévitablement confronté à la notion de souveraineté. Or, cette notion est le fondement même de l'existence de l'État. Ainsi, lorsque Carré de Malberg analyse la notion de souveraineté, il la définit comme « le caractère suprême d'un pouvoir suprême en ce que ce pouvoir n'en admet aucun autre ni au-dessus de lui, ni en concurrence avec lui »³⁵. La question de la capacité des collectivités à nouer des relations avec des personnes étrangères paraît donc devoir être écartée dans la mesure où, si elles ont une existence, c'est du seul fait de la volonté de l'État, de la manifestation de sa souveraineté³⁶. De plus, selon le principe du droit international public, les relations internationales ne relèvent que de la seule compétence des États souverains. Ainsi, appréhendées au travers de la notion de souveraineté, les entités locales ne peuvent pas entretenir des relations avec les autorités étrangères sans empiéter sur les compétences régaliennes de l'État. Toutefois, les actions que mènent les collectivités avec l'étranger n'appartiennent pas à la sphère de la haute politique internationale, et par

³⁴ Règlement (CE) n°1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006, créant le groupement européen de coopération territoriale (GECT), *J.O.U.E.*, L 210 du 31 juillet 2006.

³⁵ R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, tome 1, éd. du C.N.R.S., 1962, p. 70.

³⁶ *Ibid.*, p. 186.

L'action extérieure des collectivités territoriales

conséquent, ne relèvent pas du même domaine que de la compétence de l'État en matière internationale.

L'utilisation de la souveraineté comme obstacle à la coopération décentralisée formalise une vision très restrictive de la compétence internationale de l'État, mais surtout des collectivités territoriales. Il s'agit d'une vision entièrement fondée sur des préceptes jacobins qui trahissent la tradition multiséculaire de la centralisation en France fondée sur l'unité et la souveraineté de l'État. Malgré cette argumentation, on se rend compte que les actions menées à l'extérieur par les collectivités territoriales ne sont pas de la même nature que celles menées par l'État. En effet, la garantie constitutionnelle du monopole étatique en matière internationale signifie seulement qu'il est la seule personne à pouvoir entretenir des relations avec ses homologues étrangers. Par conséquent, la coopération décentralisée se présente comme une compétence locale non concurrente des compétences étatiques en matière internationale.

Une telle conception est d'ailleurs admise par les juges administratif et constitutionnel. Le Conseil d'État a eu l'occasion de se prononcer sur le sujet dans un premier avis du 16 mai 1980³⁷. Il devait répondre à la question de savoir si la constitution s'opposait « à ce que l'État français s'engage à promouvoir la conclusion d'arrangements entre collectivités ou autorités locales françaises et autorités ou collectivités étrangères [...] ». Le Conseil d'État, après avoir rappelé que la compétence diplomatique appartient à l'État, admet la collaboration entre les collectivités françaises et étrangères, telle qu'elle est prévue dans la convention cadre de Madrid, en tant qu'elle « ne porte pas atteinte à l'ordre des pouvoirs au sein de la République ». Dans un second avis du 25 octobre 1994³⁸ le Conseil d'État devait s'interroger sur la nature du régime juridique applicable aux conventions passées entre les collectivités françaises et étrangères. Il en déduit qu'il s'agit de simples contrats car « ces conventions, qui ne constituent pas des engagements internationaux au sens du titre VI de la constitution, ne sauraient déroger aux règles de légalité interne ».

Le Conseil constitutionnel adopte une position semblable à celle du juge administratif. Dans sa décision du 26 janvier 1995³⁹, il admet la

³⁷ CE, Ass., avis, 16 mai 1980, in *Droit international et droit français*, Etude du Conseil d'État, 1986, p. 109.

³⁸ Avis du Conseil d'État, Section, 25 octobre 1994 (n° 356.381).

³⁹ Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *J.O.*, 1995, p. 1706.

constitutionnalité de l'article 83 de la loi du 4 janvier 1995⁴⁰ qui autorise l'adhésion des collectivités territoriales à un organisme de droit étranger, ainsi que leur participation au capital d'une personne de droit étranger. Il bâtit son argumentation sur un double postulat, en relevant le caractère fortement restrictif de la disposition et, surtout, la subordination de ces actions au respect des engagements internationaux de la France. La démarche du Conseil constitutionnel permet de mettre en évidence que la coopération décentralisée n'appartient pas au même domaine que l'activité internationale de l'État. S'il reconnaît cette compétence au profit des collectivités, ce n'est qu'au travers d'un grand luxe de précautions, en examinant que celles-ci ne portent pas atteinte aux compétences régaliennes de l'État⁴¹. De ce fait, le juge constitutionnel écarte donc l'existence d'une prétendue concurrence entre l'État et les entités locales. Cette solution est d'autant plus justifiée que le législateur a prescrit qu' « aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale et ou un groupement et un État étranger ». Toutefois, cette interdiction peut s'avérer trop contraignante et réductrice pour la coopération. Elle nécessite donc des aménagements.

B - Vers la fin de l'interdiction d'une coopération avec des États étrangers

L'interdiction imposée aux collectivités d'entretenir des relations avec des États étrangers bride sérieusement le bénéfice qu'elles pourraient retirer des actions de coopération. Cette limite ne leur permet pas d'entretenir des relations avec des États où il n'existe pas d'autorités locales ou avec des collectivités déconcentrées entraînant, de fait, l'intervention de représentants locaux des gouvernements étrangers.

Cette situation est toutefois appelée à évoluer. Tout d'abord, les collectivités territoriales ne sont pas traitées de manière égale en la matière puisque les collectivités d'outre-mer bénéficient de dispositions constitutionnelles et législatives spécifiques. Ensuite, le règlement communautaire du 5 juillet 2006 qui prévoit la possible participation des États membres dans le groupement européen de coopération territoriale doit entraîner inévitablement une adaptation de la législation française.

Les collectivités d'outre-mer, du fait de leur environnement international propre, ont été dotées par le législateur de compétences

⁴⁰ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *J.O.*, 5 février 1995, p. 1973.

⁴¹ Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, relative à la loi d'orientation pour l'outre-mer, *J.O.*, 14 décembre 2000, p. 19830.

L'action extérieure des collectivités territoriales

spécifiques en matière de coopération décentralisée. Ainsi, au moment même où les collectivités territoriales se voyaient reconnaître des compétences en matière de coopération décentralisée, le législateur octroyait des moyens renforcés au profit de l'outre-mer⁴². Plusieurs possibilités sont ainsi offertes aux collectivités d'outre-mer. Elles peuvent notamment demander aux autorités de la République l'autorisation pour leur président de négocier, puis de signer, des accords, dans le domaine de compétence de l'État, avec un ou plusieurs États de leur zone géographique, ainsi qu'avec des organismes qui dépendent des institutions spécialisées des Nations-unies⁴³.

Ces prérogatives attribuées à l'outre-mer devraient selon le Conseil d'État être transposées à l'ensemble des collectivités françaises⁴⁴. Elles permettraient alors aux collectivités d'étendre leurs actions sans pour autant violer les dispositions de la constitution, et sans être bridées par les dispositions de l'article L.1115-5 du CGCT qui interdit la passation de toute convention de quelque nature que ce soit avec un État étranger. Le Conseil d'État relève de plus, que ce mécanisme a pour avantage d'avoir une reconnaissance constitutionnelle⁴⁵, et que rien ne permet de justifier son existence pour la seule outre-mer. Ainsi, il invite à une nouvelle rédaction de l'article L.1115-5 du CGCT pour autoriser les régions, les départements ainsi que les communes à exercer les mêmes compétences que celles prévues aux articles L.3441-4 et L.4433-4-3 du code. Cette proposition du Conseil d'État se révèle d'autant plus intéressante que la France va devoir mettre en conformité sa législation avec la réglementation européenne du 5 juillet 2006 instituant le groupement européen de coopération territoriale (GECT), applicable depuis le 1^{er} juillet 2007.

Ce nouvel instrument communautaire permet à des collectivités territoriales de coopérer avec des autorités locales, des organismes de droit public, mais également avec des États membres. Or, en l'état actuel du droit

⁴² Voir en ce sens : l'article 9 de la loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982, portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, *J.O.*, 1^{er} janvier 1983, p. 13 ; titre V de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000, d'orientation pour l'outre-mer, *J.O.*, 14 décembre 2000, p. 19760 ; loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, *J.O.*, 21 mars 1999, p. 4197 ; les articles 38 à 42 de la loi n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *J.O.*, 2 mars 2004, p. 4183.

⁴³ Articles L.3441-3 et L.4433-4-2 du CGCT.

⁴⁴ Rapport du Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 50.

⁴⁵ Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, Loi d'orientation pour l'outre-mer, *op. cit.*

français, l'article L.1115-5 du CGCT ne permet une telle coopération. Même si des dispositions contraires au règlement communautaire ne peuvent plus s'appliquer, il est souhaitable d'adapter la législation française pour la mettre en conformité avec la réglementation européenne.

Plusieurs propositions ont été faites en ce sens pour amender le droit français. Le Conseil d'État dans son rapport a été le premier à souligner la nécessaire adaptation de la législation française en préconisant d'étendre les dispositions applicables à l'outre-mer à l'ensemble des collectivités territoriales. Cette solution, si elle a le mérite d'apporter un début de réponse, ne paraît pas entièrement satisfaisante. Elle aurait pour conséquence de nier le principe de la libre administration en attribuant au juge administratif de larges pouvoirs et en soumettant ses conventions à l'accord préalable de l'État. Il faut donc rechercher d'autres solutions.

Le législateur –plus particulièrement le Sénat– a, quant à lui, d'abord adopté une attitude prudente lors de l'examen de la proposition de loi du sénateur Thiollière. A cette époque, le règlement communautaire n'était qu'au stade de projet, et la commission des lois a préféré attendre l'issue des discussions pour « éviter de devoir procéder à d'incessantes modifications législatives »⁴⁶. Par la suite, prenant conscience de la nécessaire adaptation du droit français, la commission des lois du Sénat, lors de l'examen du projet de loi relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens, a proposé un amendement visant à la réécriture de l'article L.1115-5 du CGCT, permettant aux collectivités de déroger à l'interdiction, dans la seule hypothèse de la création d'un GECT⁴⁷. Toutefois, ce projet adopté par le Sénat, n'a jamais été examiné par l'Assemblée nationale.

La dernière proposition en la matière, résulte de la loi du 16 avril 2008⁴⁸. Elle reprend les dispositions précédemment adoptées par le Sénat. Ce texte a un double intérêt. D'une part, il prend acte de la ratification par la France, le 7 mai 2007, du deuxième protocole additionnel à la convention cadre de Madrid, relatif à la coopération inter-territoriale. D'autre part, il vise à se mettre en conformité avec le règlement européen. Dans le premier cas, la loi vise à permettre aux collectivités « d'adhérer à un organisme public de droit

⁴⁶ Rapport de C. GUENE, *op. cit.*, p. 34.

⁴⁷ Article 3 du projet de loi adopté par le Sénat relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens, Sénat, n° 54, 24 janvier 2007.

⁴⁸ Loi n° 2008-352, 16 avril 2008, visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du code général des collectivités territoriales avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération territoriale, *J.O.*, 17 avril 2008, p. 6379.

L'action extérieure des collectivités territoriales

étranger », ou à participer au capital d'une personne morale de droit étranger », dans la mesure où une autorité locale d'un État membre de l'Union européenne ou du Conseil de l'Europe y adhère. Dans le deuxième cas, elle intègre le GECT et permet aux entités locales françaises –dans la limite de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France– de créer un tel groupement avec des collectivités territoriales, des organismes de droit public des États membres de l'Union, ainsi qu'avec des États membres. La loi va plus loin que la réglementation européenne car elle autorise la création d'un GECT avec des États frontaliers membres du Conseil de l'Europe. Enfin, elle adopte une nouvelle rédaction de l'article L.1115-5 du CGCT qui intègre une exception à l'interdiction de coopérer avec des États étrangers, dans le cadre de la création d'un tel groupement. Elle octroie donc une nouvelle compétence aux collectivités en matière d'action internationale. Elle représente une réelle avancée pour les entités locales qui disposent désormais d'une large latitude pour agir, les derniers obstacles disparaissant les uns à la suite des autres. L'interdiction de contracter avec un État étranger demeure la règle. Le législateur a, cependant, su moduler cette interdiction dans l'optique de la création d'un GECT. Il va également plus loin que la proposition initiale en y incluant les États frontaliers membres du Conseil de l'Europe. Ainsi, au vu des récentes évolutions du droit de la coopération décentralisée, il n'est pas à exclure que les pouvoirs publics acceptent enfin de reconnaître, sans arrière pensée, que cette compétence locale ne constitue pas un risque conduisant à remettre en cause les attributions régaliennes de l'État, et décident de ce fait, de supprimer le verrou de l'article L.1115-5 du CGCT.

L'INTERCOMMUNALITE : A LA RECHERCHE D'UNE REELLE EXISTENCE INSTITUTIONNELLE

par **Julien Lix**,
vacataire à l'Université Toulouse 1 sciences sociales

« *Sans culture commune, les hommes d'aujourd'hui
ne peuvent être reliés et ils doivent se contenter
d'être juxtaposés* » Claude Tannery¹

« Il faut transformer la lucarne d'Alain Lambert en fenêtre de tir. »² Le 10 janvier, à l'occasion de ses vœux, Marc Censi, président de l'ADCF³, s'est déclaré confiant dans l'avenir : « Nous jouons désormais dans la cour des grands. [...] Dans un contexte d'effervescence législative, c'est une nécessité car l'intercommunalité est la grande oubliée des réformes ». C'est ainsi que l'on a pu observer dès le début de l'année 2008, l'ADCF et l'ACUF⁴ se réunir autour de trois principes, qui guident l'action commune des deux associations : « La pleine consécration institutionnelle du fait communautaire, la représentation systématique et spécifique de l'intercommunalité dans les instances nationales de consultation des pouvoirs locaux et l'affirmation des fonctions d'autorité organisatrice confiées aux intercommunalités dans des grands domaines de politiques publiques [...] »

¹ A. MALRAUX, *L'agnosticisme absolu ou la métamorphose comme loi du monde*, 1992, p. 150.

² Rapport du groupe de travail Présidé par Alain LAMBERT, *Les relations entre l'État et les collectivités locales*, décembre 2007.

³ Assemblée des communautés de France : www.adcf.asso.fr

⁴ Association des communautés urbaines de France : www.communautes-urbaines.com

En effet, avec la constitution de 2 588 communautés, rassemblant désormais plus de 91 % des communes et 54,2 millions d'habitants, le développement de l'intercommunalité -à fiscalité propre- constitue l'une des réformes institutionnelles les plus significatives qu'ait connues notre pays sous la V^{ème} République. « Révolution silencieuse » à ses prémices, l'intercommunalité a très récemment subi une période de désordres et de critiques, sur fond d'insatisfaction à l'égard de l'acte II de la décentralisation et par pas moins de six rapports publics⁵. Néanmoins, si l'analyse de ces rapports est souvent sans appel, nous choisirons de nous inscrire dans une démarche bienveillante pour l'intercommunalité en essayant de la conforter pour l'avenir. Pour cela, nous nous appuyerons sur l'historiographie de la coopération intercommunale prise dans sa forme communautaire à travers le tissage de liens de solidarité ou communautaire et en l'arrimant à quelques-unes des grandes problématiques qui structurent la recherche en sciences sociales, en sciences politiques comme en histoire contemporaine.

L'idée du regroupement communal n'est pas récente. La France a choisi de privilégier le territoire de base en maintenant la commune envers et contre tout, tout en ayant conscience que celle-ci n'avait une réelle existence économique et financière, qu'à partir d'une certaine taille démographique. Néanmoins, tout comme en Europe, le regroupement communal en France participe d'un même mouvement de fond : solidarité, proximité, illustrations d'une socialité primaire fondée sur les liens proxémiques de reconnaissance, d'efficacité de l'action publique, autant d'éléments constituant un plaidoyer pour l'apparition en France d'une « quatrième voie » entre État et local, dont on peut se demander si la « communauté moderne », après s'être un temps fourvoyée dans l'essentialisme identitaire de la commune, uniformisante et universalisante, ne constitue pas le lieu « naturel » de la modernité des expressions des relations sociales, d'innovations politiques et juridiques.

En s'intéressant de plus près à cette notion de communauté, on remarque que durant plus d'une centaine d'années, et encore parfois

⁵ Rapport du Conseil économique et social, *Intercommunalités : quel devenir ?*, 2005 ; Rapport de la commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale, Hervé MARITON, *Quand le contribuable se rebiffe*, 2005 ; Philippe PEMEZEC et Patrick BAUDOUIN, *Le livre noir de l'intercommunalité*, 2005 ; Rapport public de la Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, novembre 2005 ; Rapport de l'observatoire de la décentralisation du Sénat, Philippe DALLIER, *Bilan et perspectives de l'intercommunalité*, 2006 ; Rapport au ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi, Pierre RICHARD, *Solidarité et performance, Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, décembre 2006.

L'intercommunalité à la recherche d'une existence institutionnelle

aujourd'hui, la notion de « communauté » a été appréhendée en contradiction avec celle de « modernité ». Communauté chrétienne, unité cellulaire et synthétique, elle s'est donnée de multiples visages. Pourtant, c'est bien dans une dimension projective que peut se désamorcer la posture conservatrice de la communauté, se manifestant alors avant tout comme un opérateur logique pour penser la modernité. Indicateur d'une crise intrinsèque à la modernité, la communauté se révèle à la fois expérience primitive et lieu de convocation d'un possible à faire advenir. La communauté, structure nouvelle dans l'histoire de l'administration française, a toujours su évoluer jusqu'à muter : aménagement du territoire, réforme du territoire, mutation des territoires et des institutions deviennent le triptyque de la dynamique décentralisatrice par laquelle la communauté va se nourrir pour constituer cette « quatrième voie ». L'intercommunalité peut alors nous apparaître comme un élément fédérateur de ces questionnements, car directement issue de cette dynamique décentralisatrice et devenue un lieu de croisements, de mélanges, de métissages, d'innovation, de créativité.

Aujourd'hui, au cœur de la « postmodernité » décentralisatrice, nous nous situons à une époque qui ne maîtrise sa modernité qu'en s'interrogeant sur les formes de communauté dont elle est capable et sur celles qui sont impossibles pour elle ; alors il n'est pas de réflexion possible sur sa capacité d'innovation et d'intégration qui fasse l'économie d'une analyse des modalités d'association ou de dissociation. Ainsi, il apparaît que le modèle communautaire contemporain - étudié à travers le prisme de la coopération intercommunale, pris dans la polysémie de ses concrétisations historiques, sociales et de ses théorisations juridiques - en rompant avec la complexité séculaire de l'interrogation communale, est susceptible de s'articuler autour des principes issus des lois de décentralisation, lui permettant d'inventer une nouvelle solidarité et d'élaborer des formes progressives d'intégration dans le paysage institutionnel local français. Il est néanmoins indispensable d'effectuer au préalable une description succincte à la fois de l'idéal typique et historique des formes considérées comme « communautaires » au sein de la modernité française, pour fixer comment la complexité séculaire de ce modèle s'est établi au fil de l'histoire sociologique et juridique en France.

I - La complexité séculaire des questionnements du communautarisme

La société des hommes est par nature complexe. Dans son histoire, l'homme a élaboré plusieurs structures afin d'encadrer et d'organiser le développement de sa société. Le cadre formé par la communauté apparaît

comme le plus complexe et a une importance fondamentale dans l'organisation de la vie locale. Cette communauté d'hommes, communauté villageoise, devenue d'habitants avec la sédentarisation agricole, va constituer une instance de régulation essentielle pour la vie agricole : gestion des terres et des ressources communautaires. C'est ainsi que vont naître les premières véritables formes de coopération entre les hommes, sur la base du volontariat et de la solidarité, afin de mieux vivre sur leur territoire. Mais avec l'entrée du corps social de la communauté en politique, c'est l'entrée de la notion de communauté dans une nouvelle modernité qui apparaît, celle de la saisie du fait communautaire par l'Etat, soucieux d'organiser son territoire. La forme communautaire devient alors, un outil pour traiter des « questions d'intérêt commun » et de « développement des territoires », dont l'Etat a largement encouragé voire contraint à sa réalisation tant les communes rurales qu'urbaines.

A - Les constructions volontaires du communautarisme : la volonté humaine

A travers les différentes formes de regroupements, l'union a traversé l'histoire sans véritablement arriver à bon port si l'on veut bien considérer que le seul statut vaut consécration. Les hommes ont toujours su se regrouper, soit pour leur permettre de subsister en exploitant et partageant les terres agricoles, soit pour mieux se protéger ou se défendre. C'est ainsi que dès le Moyen-Age le territoire, comprenait un grand nombre de communautés d'habitants regroupés autour d'une paroisse. Ces motifs premiers de regroupement n'ont pas su résister au mouvement révolutionnaire et à l'installation de notre organisation administrative territoriale. Toutes ces organisations se sont effacées, à mesure qu'ont disparu les raisons qui les avaient portées pour laisser place à une organisation politique de la communauté.

Ainsi nous étudierons ces premières formes communautaires afin de situer les liens qui animent les hommes à vivre ensemble de façon volontaire pour, par la suite, avec la Révolution, qui a organisé le territoire sur la base de la contrainte et de l'autonomie communale, observer l'incompatibilité entre les nouvelles structures administratives et ces ententes humaines hors norme.

1 - La primauté de la volonté humaine à l'origine de la communauté

Si l'organisation de l'homme dans l'espace est polymorphe, elle touche néanmoins les besoins et les aspects les plus banaux de la vie au quotidien. Au fil du temps et de l'évolution de ses besoins, l'homme va faire émerger

L'intercommunalité à la recherche d'une existence institutionnelle

de nouvelles attentes dépassant son intérêt individuel répondant alors à celui des domaines d'intérêts collectifs : église, fortifications, routes. De nouvelles règles vont alors régir les différents rapports et le déroulement de toute la vie sociale en leurs seins, voire entre d'autres communautés qui ont vu apparaître ce nouveau besoin sans pour autant trouver comment le satisfaire. Nous retrouvons cette idée de complexification des besoins et des relations à travers le passage de la communauté villageoise à la collectivité villageoise.

a - La communauté villageoise

Si la communauté a un sens proche du mot «collectivité», elle insiste davantage sur l'intensité de ce qui est mis en commun, sur ce qui réunit et rassemble avec une affectivité commune. Elle se caractérise par des liens sociaux primaires puissants. Il y a communauté lorsque les rapports entre individus sont directs, intimes et authentiques⁶. Parler de communauté villageoise, c'est donc mettre au centre les liens sociaux entre les individus qui la composent, ce qui constitue la base de leur intervention dans le cadre du village, considéré comme un territoire vecteur d'enjeux communs, porteur d'une histoire commune, vécu au quotidien.

La communauté villageoise a pris naissance aux premiers temps du Moyen Âge comme communauté d'exploitants. La communauté villageoise tend à se confondre avec la communauté paroissiale ; c'est d'ailleurs dans l'église, ou sous son porche, que se font les « assemblées d'habitants ». La collectivité villageoise doit alors être considérée comme une unité sociale intégrée. Néanmoins, la communauté villageoise va obtenir, une existence légale et une personnalité juridique, lorsque s'affirme, avec l'époque moderne de la centralisation administrative, sa qualité de communauté fiscale, réclamant le paiement de la taille royale⁷. Ce sont des collecteurs élus par la communauté qui en font la répartition de détail entre tous les membres. Vient s'ajouter éventuellement une « crue »⁸, car c'est la seule source de revenus de la communauté. Jusque là l'impôt permettait de

⁶ Pierre-André TREMBLAY, *Des communautés au communautaire : avancée de la société civile ou retour du refoulé*, Des communautés au communautaire, CHICOUTIMI, UQAC-GRIR, Collection Développement régional, octobre 1998.

⁷ À l'époque médiévale, la taille est prélevée par le seigneur sur les sujets de son domaine en contrepartie de sa protection. Les nobles et les clercs en sont exempts tandis que les serfs sont déclarés « taillables à merci ». À partir du XII^e siècle, les communautés villageoises revendiquent l'« abonnement de la taille » afin de régulariser le montant et la périodicité de cette redevance arbitraire.

⁸ Impôt supplémentaire destiné à l'entretien des troupes.

répondre aux besoins immédiats du seigneur. Ces impôts vont par la suite s'institutionnaliser et se lier à l'économie pour devenir un réel élément d'action politique. Ainsi la conception communautaire du village comme îlot social, va apparaître comme à l'écart des rapports sociaux économiques dominants. Mais ce n'est qu'avec la Révolution, que va dominer la conception technocratique selon laquelle la communauté villageoise n'existe plus, sauf comme cadre juridique et fiscal formel, c'est-à-dire comme collectivité villageoise, la vie communautaire s'est alors transformée en une vie collective.

b - La collectivité villageoise

La collectivité est une entité abstraite regroupant des individus définis par l'appartenance à un même territoire ou à une même institution. Les individus en sont ou non clairement membres en fonction de caractéristiques les définissant : naissance, nationalité, culture, habitat, religion, engagement idéologique ou éthique, appartenance professionnelle...

De communauté quand se nouent des relations entre ces habitants, le fait communautaire devient un fait collectif en se superposant puis se substituant au lien communautaire, caractéristique de la communauté, devenant un lien sociétal fondé sur la dépersonnalisation des relations interindividuelles, la rationalité et le calcul qui caractérisent la vie dans le village moderne, la collectivité. La collectivité est devenue, au fil des siècles, un maillon dans l'organisation de l'État ; elle est alors « collectivité territoriale » ou « commune » au sens actuel de ces termes par l'établissement d'un lien politique et juridique⁹.

⁹ Jean-Pierre JESSENNE, « De la citoyenneté proclamée à la citoyenneté appliquée : l'exercice du droit de vote dans le district d'Arras en 1790 », *Revue du Nord* tome LXXII, n° 288, octobre-décembre 1990, p. 789-839 ; Jean-Pierre JESSENNE, *Des provinces aux départements : l'exemple du Nord et du Pas-de-Calais*, Lettre d'information du Centre d'histoire de la région du Nord et de l'Europe du Nord-Ouest. Journée du Centre, 10 novembre 1990, *Nos départements ont 200 ans*, p. 19-23 ; Jean-Pierre JESSENNE, *La mise en place des administrations locales dans le Pas-de-Calais en 1790 : adhésions et conflits*, Roger DUPUY, *Pouvoir local et Révolution, la frontière intérieure*, Actes du colloque de l'université de Rennes II, septembre 1993, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1995, p. 169-192 ; Jean-Pierre JESSENNE, *Du sujet au citoyen, la participation rurale aux affaires publiques de l'Ancien Régime au Consulat*, Ghislain BRUNEL et Jean-Marc MORICEAU, *L'histoire rurale en France*, p. 123-132.

L'intercommunalité à la recherche d'une existence institutionnelle

Au fil des XVIII^e et XIX^e siècles, il est indéniable que l'interdépendance entre les territoires s'accroît et avec elle l'intégration de ces territoires se multiplie mais pour autant ne progresse pas. Prenons les précautions de préciser que cette intégration ne signifie pas absorption dans un ensemble uniformisé mais plutôt évolution progressive vers l'amalgame entre des singularités locales et des normes sociales, culturelles et politiques générales. La formule « intégration des territoires » nous situe pleinement au cœur de la problématique de cette coopération intercommunale qui suggère indéniablement les caractères originaux de l'histoire locale française, formule qui a dû se poser au moment de la Révolution pour organiser administrativement notre territoire.

2 - *La transcendance de la volonté humaine à l'origine de la commune*

Il faut ici mettre l'accent sur un siècle de transition, de mutation marqué par les manifestations diverses de l'organisation administrative et territoriale dont le bouleversement révolutionnaire a participé. Ainsi dès 1789, devant l'Assemblée constituante, Thouret, Siéyès et Condorcet plaident pour la création de quelques 6 500 grandes municipalités, alors que Mirabeau défendait au contraire la transformation en communes des 44 000 paroisses de l'Ancien Régime.

La période 1787-1802 occupe une place centrale de l'histoire sociale et politique comme association de deux dynamiques indéfectiblement liées. La première résulte du heurt entre des conceptions antagonistes de la souveraineté dans l'État-Nation. La seconde dynamique est celle des collectivités territoriales, du pouvoir local et de la participation politique des citoyens. Cette période est tout d'abord marquée dès 1790, par la greffe d'une auto-administration intégrée à la nation nouvelle, ce qui semble réussir parce qu'elle se marie bien aux traditions communautaires. Néanmoins, l'idée de sauvegarder l'unité nationale perdure et un chassé-croisé s'opère entre les options girondines et montagnardes contredisant l'usage usuel du terme jacobin. Ce n'est qu'avec la loi de frimaire an II (décembre 1793) qui met en place la centralisation que cesse la polémique. Elle n'aboutit pas pour autant au contrôle effectif des pouvoirs locaux¹⁰.

Ce n'est qu'après l'échec des formules territoriales expérimentées sous le Directoire, que l'autocratie consulaire et impériale finit par assortir la

¹⁰ Jean-Pierre JESSENNE, *The Land : redéfinition...* La dimension politique et territoriale est développée dans un article des *Annales historiques de la Révolution française* : Jean-Pierre JESSENNE, « L'unité de la République et la pérennité des collectivités locales en 1793 : deux logiques politiques antagonistes ? »

centralisation absolue des impulsions nationales avec le « laisser faire » du jeu du pouvoir local pourvu que les exigences générales de l'État soient satisfaites. Ainsi la France se singularise au XIX^e siècle par un décalage manifeste entre l'instabilité des régimes politiques et la pacification globale des rapports entre les collectivités villageoises et l'État grâce à une administration dirigée mais coulée dans le réseau des hégémonies établies et majoritairement reconnues.

Au travers de ces transformations tâtonnantes, se redessinent des traits saillants des comportements politiques villageois. Il s'avère d'abord que les dynamiques collectives sont le plus souvent irréductibles à une logique unique. La « politisation » ne peut donc qu'être relative et fluctuante ; tantôt une synergie de fusion dans un mouvement général se développe en 1789-1790, tantôt le repli « localocentrique » prédomine sous le Directoire. Dans un tel contexte d'évolution non linéaire ou uniforme, l'intégration nationale ne peut se conjuguer qu'au pluriel et par le recours à la contrainte, au regroupement communal par la volonté étatique.

B - Les constructions institutionnelles du communautarisme : la contrainte étatique

Les constituants de 1789 ayant sacrifié la rationalité administrative sur l'autel du pragmatisme politique, notre organisation politico-administrative moderne s'est bâtie sur les bases d'un découpage hérité de l'Ancien Régime, rendant notre carte communale inadaptée et archaïque au regard des problèmes liés au développement urbain et économique de la France aujourd'hui, nous obligeant à réduire le nombre des communes. Les premières tentatives de fusion étant un échec, c'est la voie de la coopération intercommunale qui fut retenue comme la plus rationnelle administrativement. Très schématiquement, nous pouvons distinguer deux grandes périodes depuis la grande loi municipale du 5 avril 1884. Cette histoire est marquée par l'élaboration et l'évolution des outils juridiques de la coopération intercommunale et par le rôle assigné à la communauté ou collectivité à chaque époque par le législateur.

1 - La coopération intercommunale de « gestion »: un outil pour traiter des « questions d'intérêt commun »

Avec la loi municipale du 5 avril 1884, est ouverte la possibilité pour les Conseils municipaux de constituer des « ententes » dans le cadre desquelles

L'intercommunalité à la recherche d'une existence institutionnelle

des « questions d'intérêt commun »¹¹ pourront être débattues au sein de « conférences » où chaque Conseil municipal sera représenté et dont les décisions devront être ratifiées par ces Conseils. Le législateur a ainsi posé les bases d'une coopération fondée sur la simple association de communes dans le but de la gestion de service, formule qui restera jusqu'en 1959 la seule, date à laquelle l'Etat à travers le législateur prendra conscience de l'impérieuse nécessité du développement des services pour la France. Fort de sa réussite en milieu rural, l'Etat va souhaiter relancer voire imposer la forme communautaire en milieu urbain malgré une forte résistance.

a - L'association des communes rurales en syndicat

Dans ce cadre législatif, les conseils municipaux pourraient « faire des conventions à effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune ». Néanmoins, « l'expérience a démontré que ces dispositions sont insuffisantes lorsqu'il s'agit de services qui nécessitent une entente suivie et un effort prolongé »¹², si bien que la loi du 22 mars 1890 adjoint à la loi municipale du 5 avril 1884 un titre VIII « des syndicats de communes » permettant aux communes de s'associer au sein d'un établissement public investi de la personnalité civile en vue d'une « œuvre » ou d'un « service d'utilité intercommunale ». Ce n'est qu'avec la loi du 22 mars 1890 que les bases de la coopération intercommunale sont jetées.

Le syndicat permet l'association de plusieurs communes en vue de la production d'un seul service public. Il est souple, particulièrement adapté aux communes rurales car destiné à la création et à l'entretien d'établissements d'assistance, industriels ou agricoles, à l'établissement d'un réseau de voiries d'intérêt collectif, de moyens de transport en commun,

¹¹ La circulaire du 15 mai 1884 relative à l'application de la loi du 5 avril 1884, du ministre de l'Intérieur est évoqué pour les communes « l'exécution et l'entretien d'ouvrages dont chacune doit profiter, tel un pont destiné à relier leurs rues ou leurs chemins, une digue indispensable pour protéger leurs territoires, un canal nécessaire soit pour assainir ou irriguer les terres comprises dans leurs circonscriptions, soit pour fournir aux habitants l'eau dont ils ont besoin. Elles peuvent également avoir intérêt à réunir leurs ressources pour la fondation de certaines institutions, notamment d'établissements de bienfaisance ou d'écoles professionnelles. » (commentaire des articles 116, 117 et 118 – Ouvrages ou institutions intéressant plusieurs communes).

¹² G. NOVARINA, S. MARTIN, *Circulaire d'application du ministère de l'Intérieur du 10 août 1890, La décentralisation, décentralisation et intercommunalité*, Paris, Syros Alternatives – ADELS, 1988, p. 89.

d'éclairage, de canaux¹³ et est peu contraignant pour l'autonomie communale. Même si le ministère de l'Intérieur « engage les préfets à user de leur influence pour répandre cette innovation »¹⁴, le succès n'est pas immédiat. En effet, une vision restrictive de l'intervention communale par le Conseil d'Etat, chargé de créer par décret les syndicats, l'encourage à mettre en place un strict contrôle d'opportunité en la matière¹⁵. Il a fallu attendre la loi du 13 novembre 1917, pour que le pouvoir d'autorisation de création des syndicats soit transféré du Conseil d'Etat au préfet. Ainsi et avec le développement des services publics en réseau et avec le pouvoir d'intervention reconnu aux communes et, par extension, aux syndicats pour leur création et leur gestion¹⁶, le nombre de syndicats explose. Si le succès a été long à venir puisque on en compte moins d'une dizaine en 1897¹⁷, on peut observer qu'avant la seconde guerre mondiale 24 054 communes ont confié une de leurs compétences à près de 2 200 syndicats¹⁸.

Néanmoins, à 97 % ruraux et si le succès de la formule syndicale ne se dément pas après le conflit, elle apparaît inadaptée aux problèmes spécifiques que connaissent les communes urbaines pour la gestion de leur développement. En effet, au-delà de l'équipement de ces communes, apparaît la nécessité d'une cohérence d'ensemble que la simple association syndicale de communes rurales ne semble pas pouvoir assurer. L'idée d'un second niveau administratif fait son chemin. C'est ainsi que les ordonnances du 5 janvier 1959 introduisent des transformations importantes pour les syndicats intercommunaux en simplifiant leur création sur décision d'une majorité de commune. Elles instituent la formule du district urbain plus adapté aux communes urbaines, marquant ainsi le début d'une résistance de ces dernières face à une forte volonté étatique en vue de les contraindre au regroupement communal.

¹³ M. BLOCK, E. MAGUERO, *Dictionnaire de l'administration française*, Paris, Nancy, Berger-Levrault et Cie, 5^{ème} éd., 1905, p. 813.

¹⁴ Circulaire d'application du ministère de l'Intérieur du 10 août 1890.

¹⁵ V. LEYDET, *Le syndicat de communes*, Paris, Librairie technique et économique, 1936 ; H. REGISMANSET, *Les syndicats de communes : étude sur la loi du 22 mars 1890*, Paris, Ed. A.Rousseau, 1897.

¹⁶ Outre des compétences clairement circonscrites qui neutralisent l'opposition du Conseil d'Etat à l'exploitation directe d'ouvrage dont un syndicat a assuré la maîtrise d'œuvre, les décrets-lois du 5 novembre et du 28 décembre 1926 donnent aux communes et, par extension, aux syndicats, le pouvoir de gérer en régie tout service public industriel et commercial.

¹⁷ H. REGISMANSET, *Les syndicats de communes : étude sur la loi du 22 mars 1890*, Paris, Ed. A. ROUSSEAU, 1897.

¹⁸ V. LEYDET, *op. cit.*

L'intercommunalité à la recherche d'une existence institutionnelle

b - La difficile association des communes urbaines

C'est donc avec la fin des années 1950, que l'Etat, soucieux du développement économique du territoire national, va encourager les communes urbaines à s'équiper. « Aujourd'hui, la mise en place d'un réseau d'équipements collectifs dans une perspective d'aménagement du territoire est bien l'objectif fondamental de la politique de regroupement des communes »¹⁹.

Le district urbain va constituer une première étape vers « la formation d'une nouvelle collectivité territoriale unitaire »²⁰. Mais le pouvoir central se ménage la possibilité d'en imposer la création et le dote de compétences obligatoires²¹. L'Etat lui attribue une partie des taxes locales lui permettant une relative indépendance financière vis-à-vis des communes membres. Toutefois, alors qu'une transformation importante des SIVU²² en SIVOM a été envisagée par l'extension de leurs compétences, on ne compte que 120 SIVOM²³, en 1963. C'est un échec pour les districts urbains qui ne sont en 1969 que 81 et regroupent seulement environ 500 communes. De plus, seule une dizaine des 41 agglomérations de plus de 100 000 habitants a adopté la structure districale.

L'Etat restant sur un échec, un premier revirement de logique se produit en 1966. Puisque « un trop grand nombre de communes nuit à un bon exercice du pouvoir local » et n'est pas adapté à la technique des services publics, « il faut que les communes se regroupent sous une forme ou sous une autre »²⁴. L'Etat invente alors la communauté urbaine²⁵, privilégiant l'approche fonctionnelle, dans l'idée de repousser les limites territoriales qui « constituent bien souvent des entraves artificielles à une exploitation rentable et cohérente [...] ». La création de cette structure est suivi d'un transfert massif de compétences et est imposée aux agglomérations de

¹⁹ J. TRORIAL, H. ASTIER, « La réforme communale et l'aménagement du territoire : où en sont les regroupements de communes », *Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment*, n° 15, 9 avril 1966, p. 19.

²⁰ M. BOURJOL, *Les districts urbains*, Berger-Levrault, p. 207.

²¹ La gestion des centres de lutte contre l'incendie et des services municipaux de logement.

²² Syndicat intercommunal à vocation unique.

²³ Syndicat intercommunal à vocation multiple.

²⁴ J. de KERVASDOUE, L. FABIUS, M. MAZODIER, F. DOUBLET, « La loi et le changement social : un diagnostic ; La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes », *Revue française de sociologie*, XVII, n° 3, p. 424.

²⁵ Loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.

Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. La rupture est aussi juridique. La communauté urbaine rompt définitivement avec le principe de spécialité sensé régir le fonctionnement de tout établissement public. Elle détient le pouvoir fiscal et s'apparente à une véritable fusion communale²⁶. Si la résistance politique et sociale semble forte, l'Etat attend néanmoins de ces groupements qu'ils parviennent à supplanter les communes : « Certes, initialement, la cohérence psychologique, l'âme du groupement pourra être moins forte que l'attachement à la commune ; l'important est qu'elle puisse progressivement s'épanouir »²⁷, au détriment du second, sans doute.

Cependant, avec la loi Marcellin du 16 juillet 1971 l'Etat prend conscience qu'il faut ménager les intérêts locaux et ne pas continuer à imposer par une action autoritaire le regroupement. Le département accompagné de groupes de travail sous la tutelle du préfet aura pour tâche d'établir des plans de fusion et de regroupement de communes. Ce fut un nouvel échec qui discrédita durablement l'idée de fusion communale.

Alors que le début des années 1980 est marqué par le mouvement de décentralisation qui redéfinit et élargit les compétences des collectivités territoriales, il semble que la question d'un nouveau découpage territorial soit écartée²⁸ ne reprenant que quelques propositions du rapport Guichard²⁹ : la principale préconisation, selon laquelle la coopération intercommunale doit dépasser le niveau de la gestion en commun de services techniques pour déboucher sur de nouveaux centres de pouvoirs, est laissée de côté car elle conditionnait le transfert de compétences et des ressources correspondantes au regroupement préalable des communes.

2 - *La coopération intercommunale de « projet » : un outil pour traiter des « questions de développement territoriaux »*

Avec les années 1980, les limites de la décentralisation devenant de plus en plus perceptibles les différents niveaux de pouvoirs publics se sont mobilisés pour relancer le couple décentralisation/coopération intercommunale. Ce n'est qu'au début des années 1990 que l'Etat mobilise à

²⁶ Elle entraîne le transfert de propriété des meubles et immeubles afférant à l'exercice des compétences obligatoires et facultatives et aussi le transfert du personnel des services concernés.

²⁷ J. TRORIAL, H. ASTIER, art. cit., p. 20.

²⁸ La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ne font pas référence au regroupement communal.

²⁹ Rapport Olivier GUICHARD, *Vivre ensemble*, 1976.

L'intercommunalité à la recherche d'une existence institutionnelle

nouveau les thématiques de l'aménagement du territoire et de la rationalité économique sur le registre de la coopération « de projet », imaginant un projet territorial de développement économique et l'homogénéisation locale de la fiscalité des entreprises. Le discours dominant a ainsi tendance à opposer coopération intercommunale dite « fonctionnelle » ou « de gestion » et coopération intercommunale « de projet », la première, traditionnelle et peu valorisée, concernant essentiellement les réseaux et équipements collectifs, alors que la seconde, plus noble, prendrait en charge la question de l'élaboration et la mise en oeuvre de projets de développement économique territoriaux.

Ainsi, la loi du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République³⁰, à travers la promotion de la coopération intercommunale « de projet », entend relancer le processus de construction d'un second niveau d'administration locale sur l'ensemble du territoire grâce à la constitution de communautés de villes et communautés de communes dotées de compétences de plein droit et de compétences facultatives, ainsi que d'une fiscalité propre à partir des indications de « schémas départementaux de la coopération intercommunale ».

De même, la loi du 4 février 1995 relative à l'aménagement et au développement du territoire cherche à développer une intercommunalité moins formelle mais, en quelque sorte, de deuxième niveau, à travers la notion de « pays ». Dans cette loi, l'Etat démontre une souplesse nouvelle en recherchant un équilibre entre rationalisation de l'administration territoriale dans l'objectif d'une clarification des compétences et d'une diminution du nombre des EPCI³¹ et respect des dynamiques locales de développement spontané. De même, l'Etat confirme son souci de favoriser une coopération de projet, en facilitant les évolutions au sein d'une même forme d'EPCI et les glissements entre les différentes formes d'EPCI existantes et/ou créées par la loi ATR. D'une façon générale, l'initiative est laissée aux communes, tant pour la définition du périmètre, que pour le choix des compétences ou encore, dans une certaine mesure, le choix du dispositif financier.

La loi de 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale va essayer de prolonger ce mouvement tout en

³⁰ La loi d'administration territoriale de la République de 1992 est le point de convergence d'intérêts divers : le souci de l'Etat de déconcentrer ses services, la volonté des régions de trouver un cadre territorial pertinent pour mettre en oeuvre leurs nouvelles compétences en matière d'aménagement du territoire, l'accélération du processus européen, le désir des communes d'assumer plus efficacement leurs nouvelles compétences.

³¹ Etablissement public de coopération intercommunale.

essayant de l'optimiser. En effet, la loi dite Chevènement de 1999 essaie de renforcer et de simplifier la coopération intercommunale en instituant un cadre nouveau, la communauté d'agglomération, en redéfinissant des cadres déjà existants, la communauté urbaine, les agglomérations nouvelles et la communauté de communes, et en supprimant les districts ainsi que les syndicats. Destinées à remplacer le statut des communautés de villes, les communautés d'agglomération exercent deux fois plus de compétences obligatoires que les communautés de communes et que les anciennes communautés de villes, mais fonctionnent également sur le mode de la subsidiarité avec l'application de la notion d'intérêt communautaire. Conçue comme un moyen de surmonter les obstacles à la coopération intercommunale, la loi donne au préfet la possibilité de contraindre, sous certaines conditions, des communes opposées à l'intégration dans un EPCI d'y être automatiquement associées. C'est l'une des dispositions les plus controversées de la loi : beaucoup d'élus locaux ont en effet considéré que cette contrainte était contraire à la règle constitutionnelle de « libre administration des collectivités locales », et qu'elle remettait en cause le principe d'autonomie des pouvoirs locaux.

Ainsi, on peut conclure que les tentatives d'imposition d'une intercommunalité rationalisée n'ayant eu que peu d'effets positifs à leurs débuts, il a semblé à l'Etat plus efficace d'approfondir les mécanismes d'incitation, par des lois proposant des aménagements aux statuts existants ou en en proposant de nouveaux. L'objectif était d'aboutir à des structures intercommunales plus intégrées en termes de compétences et de fiscalité. C'est donc au travers de ces formes institutionnelles que la notion de communauté a été saisie par le droit public et a laissé en suspens, la question de l'avenir de l'intercommunalité. « Les juristes reconnaissent eux-mêmes la difficulté de définir l'intercommunalité en termes juridiques »³². « En conséquence, les territoires ne peuvent être manipulés au gré des nécessités techniques, car ce sont des espaces de vie, produits d'une histoire et créateurs d'identité »³³ ; la notion « d'espace de solidarité » introduite par la loi de 1992 fait florès³⁴ ; autant que celle de « bassin »³⁵. Peut-on dire que

³² Maurice BOURJOL, « L'intercommunalité. Réflexion autour d'un mythe », *Etudes offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, 1992

³³ Jacques CAILLOSSE, « Sur quelques lieux communs de l'intercommunalité », *Intercommunalités*, dir. J. CAILLOSSE, Presses Universitaires de Rennes, 1994

³⁴ Jacqueline DOMENACH, « L'intercommunalité : nouvelle chance pour la citoyenneté locale ou relance nobiliaire ? », *Intercommunalités*, dir. J. CAILLOSSE, Presses Universitaires de Rennes, 1994 ; Bernard LEROUSEAU, *L'intercommunalité, La commune, l'Etat et le droit*, dir. M. BOURJOL, LGDJ,

L'intercommunalité à la recherche d'une existence institutionnelle

L'Etat a réussi grâce à plus de cent ans de lois, en particulier avec celles de 1992 et 1999, à mieux intégrer à travers ces structures, l'indispensable lien communautaire tel que nous l'avons étudié et ce au vu de l'acte II de la décentralisation et de certains principes qui en découlent ?

II - Les configurations de l'intégration institutionnelle du communautarisme

« Exposée à des critiques visant aussi bien son coût, son opacité institutionnelle, que le caractère sous-optimal de ses périmètres, l'intercommunalité est à la croisée des chemins... »³⁶ Néanmoins, « si l'achèvement et le remaniement de la carte de l'intercommunalité devraient en tout état de cause déboucher, dans les cinq à dix prochaines années, sur une profonde rationalisation de notre organisation territoriale sans qu'il soit pour autant possible, à ce jour, d'en avoir une représentation géographique précise »³⁷, il semble qu'aujourd'hui l'intercommunalité soit prête à franchir un nouveau pas : passer d'une phase de para-communalité vers une phase de supra-communalité pour enfin envisager sereinement sa transition d'échelon de gouvernance publique à celui de collectivité territoriale « chef de file ».

A - De la para-communalité à la supra-communalité : l'intégration par un apprentissage des structures de coopération intercommunale

Phénomène aujourd'hui irréversible, l'intercommunalité est arrivée à une phase de « plateau »³⁸. Elle doit trouver comment construire une solidarité entre les communes. Cela doit se faire en clarifiant le concept de solidarité et en s'affirmant dans le paysage institutionnel local, passant alors du rôle de partenaire privilégié des communes, sorte de satellite communal,

1990 ; Yves JEGOUZO, « La décentralisation et la ville », *Décentralisation. Bilan et perspectives*, n° spécial, AJDA, 20 avril 1992.

³⁵ Robert HERTZOG, *Les responsabilités des administrations locales, Entre l'Europe et la décentralisation*, dir. J.-C. NEMERY et S. WACHTER, DATAR, Ed. De l'Aube, 1993 ; Yves MADIOT, *Intercommunalité et aménagement du territoire, Intercommunalités*, dir. J. CAILLOSSE, Presses Universitaires de Rennes, 1994

³⁶ Charles ROULAND (pseudonyme d'un haut fonctionnaire tenu au devoir de réserve), « Intercommunalité : la transformation programmée d'un modèle », *Pouvoirs locaux* n° 71 I/2007, p. 26.

³⁷ Nicolas PORTIER, délégué général de l'Assemblée des communautés de France, « Essai de prospective intercommunale », *AJDA* 2007, p. 1871.

³⁸ Victor CHOMENTOWSKI, « L'intercommunalité sur un plateau », *Pouvoirs locaux* n° 73 II/2007.

ou d'élément para communal à celui d'échelon responsable local, c'est-à-dire celui de supra communal.

1 - La structuration de type para-communalité : l'intégration par incitation financière

L'intercommunalité s'est tout d'abord fondée sur un postulat : celui d'une coopération spontanée entre territoires. Ce dernier apparaît bien utopique, dans le sens où chaque décideur responsable d'un territoire, prendra avant tout sa décision dans le sens de l'intérêt du territoire qu'il représente. Faute de succès à ses prémices, on peut constater que l'incitation s'est faite par l'attribution de subventions ou de concours financiers qui jouent le rôle de signal à partir duquel les collectivités feront certains arbitrages quant au choix de se regrouper en communauté. A cet instant, les décideurs des collectivités ayant des besoins en investissement, connaissent les critères d'attribution des subventions ou concours accordés de la part des acteurs nationaux. Le mécanisme qui gouverne l'action des collectivités est alors un mécanisme d'incitation-orientation. Les collectivités gardent ici toute possibilité de choix dans leurs actions mais ceux-ci sont souvent guidés par la possibilité d'attribution d'une subvention, d'un concours. Ainsi les raisons de la progression de l'intercommunalité ne sont pas absentes de motivations liées à des considérations financières.

Deux lois ont particulièrement incité financièrement le développement de l'intercommunalité sur le territoire français. Il s'agit d'une part de la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République et d'autre part de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi «Chevènement ».

La loi sur l'administration territoriale de la République a été un puissant levier de réorganisation territoriale avec deux nouveaux EPCI à fiscalité propre, la communauté de communes et la communauté de villes, qui s'inscrivent dans une dimension politique et fédérative. La loi ATR va bouleverser le paysage intercommunal grâce, surtout, à des incitations financières et fiscales avantageuses par rapport au régime des communes seules ou des syndicats. A cet égard, la TPU³⁹, la TPZ⁴⁰ et la DGF⁴¹ apparaissent comme les trois principaux mécanismes d'incitation financière prévus par la loi ATR et se révèlent comme des catalyseurs de l'intercommunalité. « Cette mise en commun de l'impôt sur la richesse

³⁹ Taxe professionnelle unique.

⁴⁰ Taxe professionnelle de zone.

⁴¹ Dotation globale de fonctionnement.

L'intercommunalité à la recherche d'une existence institutionnelle

économique, représentant à peu près la moitié des ressources fiscales communales et constituait le fondement du développement de l'intercommunalité à fiscalité propre »⁴².

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale constitue une étape supplémentaire dans le développement et l'organisation des EPCI, par une plus forte incitation financière. Cette loi modifie profondément l'organisation des structures à fiscalité propre telles la communauté de communes, la communauté d'agglomération et la communauté urbaine. A côté de mesures fiscales⁴³, la loi soutient la création des EPCI à TPU par des mesures financières qui assurent pendant cinq années aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes une DGF moyenne par habitant plus élevée que pour les autres structures. Les mécanismes d'incitation financière à la coopération intercommunale relèvent donc essentiellement du système d'attribution de la DGF, qui lie l'aide de l'Etat à l'intensité de l'effort d'intégration fiscale intercommunale.

Toutefois, certains EPCI ne doivent leur création qu'à l'opportunité de la manne financière qu'est la DGF et aux subtiles manipulations du mécanisme de l'intérêt communautaire pour permettre la préservation des attributions de chaque commune vidant ainsi de leur substance certains transferts de compétence par une définition *ad hoc* de l'intérêt communautaire. Certains EPCI étaient des « coquilles vides » permettant seulement aux élus de trouver des financements pour les dépenses de leur commune.

La coopération intercommunale a donc été marquée depuis le début des années 1990 par de profonds changements. Les lois de 1992 et de 1999 sont venues favoriser la mise en place d'une intercommunalité axée sur la mise

⁴² Rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur l'intercommunalité à fiscalité propre, Philippe DALLIER, sénateur.

⁴³ En terme de ressource, la loi se caractérise par la volonté de développer la mise en commun de la taxe professionnelle. Ainsi, les communautés d'agglomération et les nouvelles communautés urbaines devront obligatoirement s'engager dans la taxe professionnelle unique, comme facteur déterminant d'une plus grande égalité et d'une plus grande dynamique économique, sur le périmètre de l'EPCI. Les anciennes structures urbaines et les nouvelles communautés de communes conservent le choix d'un passage à TPU ou non. La loi du 12 juillet 1999 prévoit en plus deux mesures fiscales très attendues pour accompagner cette taxe professionnelle unique : la fiscalité mixte qui permet au groupement de voter des taux additionnels aux trois impôts ménages et la déliaison des taux en cas de baisse des impôts ménages votés par les communes membres.

en oeuvre de projets d'aménagement et de développement délaissant ainsi l'aspect fonctionnel autrefois privilégié par les SIVU, SIVOM. Une mutation a donc été opérée entre « une intercommunalité de services » et « une intercommunalité de développement » faisant qu'aujourd'hui l'intercommunalité porte tant sur des matières décisives pour le développement futur que sur le projet politique. Avec l'acte II de la décentralisation, une nouvelle étape est franchie dans le renforcement de l'intercommunalité à fiscalité propre. Si le but est de parachever la couverture du territoire par des EPCI à fiscalité propre et à améliorer la cohérence de leurs périmètres, les moyens pour y parvenir visent à rendre plus rapide, plus effectif et plus facile l'exercice par les EPCI des compétences qui leur sont transférées par les communes, comme par exemple la simplification des relations financières et fiscales entre EPCI et communes membres. De plus, l'incitation à la définition de l'intérêt communautaire permet de garantir un exercice effectif par les EPCI des compétences qui leur sont transférées⁴⁴.

2 - La structuration de type supra-communalité : l'intégration par le changement d'échelle

Maintenir l'intercommunalité dans la catégorie juridique de l'établissement public permet de se prémunir contre la « menace » supra-communale qu'elle constitue, en la plaçant à un niveau inférieur à celui de la

⁴⁴ La loi du 12 juillet 1999, en étendant cette notion aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines, et en prévoyant les modalités de sa définition, qui varient selon le type d'EPCI, lui a donné une nouvelle dimension. L'intérêt communautaire s'analyse comme la ligne de partage, au sein d'une compétence, entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau des communes. La notion d'intérêt communautaire est apparue dans la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. La loi du 12 juillet 1999 opère une distinction entre, d'une part, les communautés de communes, et, d'autre part, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. L'article 164 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales introduit un délai maximal pour la définition de l'intérêt communautaire. (voir circulaire du 15 septembre 2004 relative aux nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité introduites par la loi liberté et responsabilités locales NOR/LBL/B/04/10075/C). Ce délai a été prorogé d'un an par l'article 18 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique. Ainsi, le délai pour définir l'intérêt communautaire est reporté au 18 août 2006 (voir circulaire du 21 décembre 2006 relative au bilan et aux perspectives de l'intercommunalité). A défaut, l'intégralité de la compétence est transférée à l'EPCI.

L'intercommunalité à la recherche d'une existence institutionnelle

commune dans l'échelle des structures administratives. Cela garantit aussi que la question de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct ne se posera et ne s'imposera pas d'un strict point de vue juridique⁴⁵.

Le maintien de cette opposition entre collectivité territoriale et établissement public relève en ce qui concerne les communes et les intercommunalités d'une « dichotomie purement artificielle »⁴⁶, d'un « décalage entre la dimension juridique et la réalité »⁴⁷, d'une fiction juridique qui n'a de sens que pour servir un compromis politique. En effet, la vision de l'intercommunalité a changé : « les structures intercommunales les plus importantes cessent d'être perçues comme issues de la réunion des volontés des communes-membres pour assumer ensemble des compétences. Elles deviennent l'expression d'un lieu de pouvoir représentant l'intérêt de la population du territoire concerné [...] ». « La réforme [en parlant de l'acte II] transforme la nature de la coopération intercommunale et confirme le déplacement du pouvoir, annoncé dans les textes antérieurs. À la logique de l'intercommunalité, se substitue une logique de « supra-communalité », qu'une partie de la doctrine n'hésite pas à qualifier de modèle fédéral. »⁴⁸

La forme juridique que prend l'intercommunalité, c'est-à-dire l'établissement public a changé, jusqu'à muter. Aujourd'hui, il ne répond plus en effet aux trois principes qui le fondent : le principe de rattachement institutionnel, le principe de spécialité et le principe de tutelle mais à ceux qui caractérisent le régime juridique d'une collectivité territoriale de plein exercice qui bénéficie d'un territoire, de la clause générale de compétences et de la libre administration de ses affaires.

En ce qui concerne le principe de rattachement, ce qui distingue la collectivité territoriale de l'établissement public, c'est que la première dispose d'un territoire qui lui est propre, qui fonde son existence, qui définit, légitime et limite l'exercice de ses compétences. L'établissement public, quant à lui ne se définit pas par rapport à un territoire, mais par rapport à une mission. Ce n'est pas un cadre géographique qui le fonde et

⁴⁵ A. de LAUBADERE, « Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissements publics et collectivité territoriale », *Mélanges Couzinet*, 1974, p. 411 et s.

⁴⁶ J. MONTAIN-DOMENACH, « Principe de libre administration et intercommunalité : transition et incertitudes », *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 2002, n° 12, p. 118 et s. , v. p. 120.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 119.

⁴⁸ Rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation du Sénat, Philippe DALLIER, *Bilan et perspectives de l'intercommunalité*, 2006.

qui justifie sa création, mais un cadre juridique : la ou les missions de service public qui lui sont confiées. Pourtant l'EPCI possède un territoire qui lui est propre et qui est à l'origine de la constitution du regroupement communal. Il constitue une réalité géographique. Ce territoire doit être « d'un seul tenant et sans enclave »⁴⁹ sauf exception⁵⁰. Sa cohérence est une des conditions de création de l'intercommunalité et peut également constituer une des raisons justifiant le refus préfectoral de prendre un arrêté de création⁵¹, alors même que les autres conditions de création sont remplies et que la majorité qualifiée des communes a été réunie. La définition du

⁴⁹ La loi n° 1999-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a introduit la règle générale selon laquelle le périmètre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre doit délimiter un territoire d'un seul tenant et sans enclave.

⁵⁰ Les enclaves ou les discontinuités constatées avant la publication de la loi du 12 juillet 1999 peuvent dans certains cas subsister. Ces exceptions concernent les communautés urbaines et les communautés de communes créées avant la publication de la loi, de même que les communautés de communes issues de la transformation d'un district ou d'une communauté de villes, ainsi que les communautés d'agglomération issues de la transformation d'une communauté de villes lorsque le périmètre de ces établissements publics de coopération intercommunale préexistants n'était pas d'un seul tenant et sans enclave. Le Conseil d'État a par ailleurs précisé « qu'une communauté de communes discontinuée créée avant la publication de la loi du 12 juillet 1999 ne peut étendre son périmètre qu'en continuité avec le périmètre existant et sans création de nouvelle enclave » (CE, 11 décembre 2000, communauté de communes du Pays d'Issoudun). Au sens de la jurisprudence précitée, cette procédure ne doit cependant pas contribuer à créer de nouvelles enclaves ou accroître la discontinuité territoriale existante. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a, dans son article 175, codifié à l'article L. 5211-18 du CGCT, apporté une exception à cette règle mais de portée limitée. En effet, cet article autorise l'adhésion de communes à un EPCI à fiscalité propre, nonobstant le fait que cette adhésion puisse avoir pour conséquence de créer une discontinuité ou de créer une enclave, dans la seule hypothèse où cette situation résulte du refus d'une commune isolée de participer au groupement. De plus, la circulaire du 23 novembre 2005 demande au préfet d'élaborer, en association avec les élus, un schéma d'orientation de l'intercommunalité dans chaque département afin d'évaluer la pertinence de la carte intercommunale.

⁵¹ Lorsqu'il est saisi de délibérations de communes demandant la création d'un EPCI, le représentant de l'Etat dans le département a la faculté de ne pas y donner suite (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 25 juin 2001, n° 97BX01988, Communes du Port et autres). Il doit en effet étudier la pertinence du périmètre qui constitue un élément fondamental d'appréciation de la viabilité du projet. Le périmètre pertinent est celui dans lequel l'EPCI pourra exercer efficacement les compétences dont il est investi. Ce périmètre doit être d'un seul tenant et sans enclave pour les EPCI à fiscalité propre.

L'intercommunalité à la recherche d'une existence institutionnelle

territoire est la première étape dans la procédure de création de l'intercommunalité, par le biais de l'arrêté préfectoral de délimitation du périmètre. Ce territoire intercommunal est d'autant plus une réalité qu'il se confronte à la notion de population, en tant que condition de création de l'intercommunalité, dans deux des trois formules d'EPCI proposées par le législateur : la communauté d'agglomération⁵² et la communauté urbaine⁵³. Ce territoire se constitue autour d'un noyau central : une ville centre pour la communauté d'agglomération, une métropole régionale pour la communauté urbaine. Ce territoire existe enfin, dès lors que l'intercommunalité apparaît fondamentalement comme un territoire vécu, un espace de solidarité, de relations socio-économiques et au regard des nouvelles mobilités géographiques de la population, et constitue un nouveau maillage territorial voulu par le législateur, pour remédier à l'émiettement et à l'inadaptation de la carte communale.

En ce qui concerne le principe de spécialité⁵⁴, ce qui caractérise la catégorie juridique de l'établissement public, par opposition à la compétence générale dont dispose la collectivité territoriale, c'est que ses compétences sont définies limitativement lors de sa constitution : l'établissement public ne peut exercer qu'une ou plusieurs missions de service public définies par son acte institutif sans pouvoir l'outrepasser. La collectivité territoriale quant à elle, outre les compétences que l'Etat lui a spécifiquement transférées, « règle par ses délibérations [le Conseil municipal] les affaires de la commune »⁵⁵. André de Laubadère précise ainsi que « les attributions d'un établissement public, même si elles ne se réduisent pas à la gestion d'un seul service public, sont en principe centrées autour d'un objet qui leur confère sinon unicité, du moins unité »⁵⁶. Or, l'EPCI, tel qu'il est actuellement conçu par le législateur, semble détenir à l'inverse une compétence générale, à l'identique d'une collectivité territoriale. D'une part, la liste variée des compétences attribuées aux intercommunalités concerne tous les aspects de

⁵² La communauté d'agglomération doit regrouper des communes formant un ensemble de plus de 50 000 habitants.

⁵³ La communauté urbaine doit regrouper des communes formant un ensemble de plus de 500 000 habitants.

⁵⁴ L'EPCI ne peut intervenir que dans le champ des compétences qui lui ont été transférées ou déléguées conformément aux règles posées par l'article L. 5210-4 du code général des collectivités territoriales (principe de spécialité fonctionnelle) et à l'intérieur de son périmètre (principe de spécialité territoriale).

⁵⁵ Article L2121-29 du code général des collectivités territoriales.

⁵⁶ A. de LAUBADERE, préc., p. 429.

l'action publique et du développement local⁵⁷. D'autre part, la détermination d'un certain nombre des compétences exercées par les communautés dépend de la notion d'intérêt communautaire. Or, si pour les communautés de communes ce sont les communes qui déterminent, à la majorité qualifiée de leurs Conseils municipaux l'intérêt communautaire⁵⁸, dans le cas des communautés d'agglomération⁵⁹ et des communautés urbaines⁶⁰, c'est le conseil de la communauté qui définira la compétence. L'organe délibérant de l'EPCI est libre de déterminer l'étendue et le domaine de ses compétences, d'autant que le législateur n'a apporté aucune précision, aucun élément objectif permettant d'encadrer éventuellement les conditions de cette détermination. Il s'agit ici, indiscutablement, d'une atteinte expresse au principe de spécialité, et de la consécration « d'un véritable niveau d'administration »⁶¹, qui évoque forcément la clause générale de compétences fondée sur la notion d'affaires « d'intérêt local ».

En ce qui concerne le principe de tutelle, les EPCI doivent être subordonnés aux communes. Or, les intercommunalités témoignent au contraire d'une grande autonomie, au point qu'on peut légitimement se demander si les communes maîtrisent encore le processus intercommunal. Les communes manifestent leurs volontés et sont à l'initiative des EPCI. Toutefois, le préfet peut non seulement refuser la création d'une intercommunalité qui ne lui paraît pas pertinente contre la volonté des communes, mais il peut également devancer les communes en initiant le processus de création. Il faut ajouter que la loi de 1999 a considérablement réduit la marge de manœuvre et la liberté de choix des communes en interdisant l'adhésion à plusieurs EPCI à fiscalité propre, en réduisant le nombre de formules d'intercommunalité et en posant des conditions de création plus strictes en matière de seuils démographiques, d'existence d'une ville centre et de cohérence du territoire. Quant aux conditions de fonctionnement des communautés, elles échappent de plus en plus à la volonté et au contrôle des communes. Les compétences sont pratiquement toutes fixées par le législateur et l'intérêt communautaire qui déterminera

⁵⁷ C'est bien entendu évident pour ce qui concerne les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, c'est aussi vrai, dans une moindre mesure, en ce qui concerne les communautés de communes.

⁵⁸ Article L5214-16-IV du code général des collectivités territoriales.

⁵⁹ III de l'article L5216-5 du code général des collectivités territoriales.

⁶⁰ I de l'article L5215-20 du code général des collectivités territoriales.

⁶¹ G. GOUZES, *Rapport de la commission des lois à l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale*, p. 72.

L'intercommunalité à la recherche d'une existence institutionnelle

l'essentiel des compétences exercées par les intercommunalités dépend, pour les formules les plus intégrées, de l'organe délibérant de l'EPCI. La fiscalité de l'EPCI est quasiment systématiquement imposée aux communes par le législateur. Enfin, les modifications statutaires de cet établissement, qu'il s'agisse du retrait de communes, de l'extension de périmètre, du transfert ultérieur de compétences ou de la transformation de l'EPCI, nécessitent toujours l'accord du conseil communautaire. L'unique maîtrise intégralement conservée par les communes est la désignation des conseillers communautaires. L'élection des membres du conseil communautaire directement par la population achèverait donc le processus d'autonomisation des intercommunalités.

Si les intercommunalités ne répondent plus à ces trois principes, rien ne justifie plus qu'elles appartiennent à la catégorie juridique des établissements publics. Le maintien des intercommunalités dans cette catégorie relève d'une fiction juridique, ne correspondant plus désormais à la réalité de la pratique intercommunale⁶². Dès lors, le législateur n'a plus d'autre choix que de procéder à la réforme du mode de désignation des conseillers communautaires, afin d'entériner le passage, dorénavant inéluctable, de l'intercommunalité à la supra-communalité.

Dans cette structuration, on se rapproche de l'intégration verticale en lieu et place d'une intégration horizontale comme vu avec la structuration de la para-communalité. Si l'incitation financière organisée par les lois ATR et Chevènement a été un levier à l'intercommunalité, elle a induit un foisonnement des EPCI. Au lieu de rationaliser les différentes mailles administratives et réaliser une meilleure adéquation entre territoires fonctionnels et territoires institutionnels, la fragmentation prononcée des territoires et la diversité des structures intercommunales s'en est suivie. Ces éléments ont permis néanmoins un changement d'échelle qui peut être analysé comme une phase intermédiaire qui doit permettre de gouverner ces nouveaux territoires par un nouveau changement d'échelle faisant de l'intercommunalité un « chef de file ».

B - De la gouvernance à la collectivité « chef de file » : l'intégration d'un nouvel échelon du pouvoir local

⁶² André de LAUBADERE notait déjà en 1974 que « si, entre la communauté urbaine et les communes qui la composent, il fallait nécessairement choisir pour accorder la qualification de collectivité territoriale, c'est à la première qu'une vue réaliste amènerait à la décerner », préc., p. 437.

Le nouveau « design » institutionnel de l'intercommunalité doit répondre à un nouveau défi. Prisonnier de l'idéal de 1789 de faire coïncider trois types de territoires : les territoires fonctionnels, les territoires de la représentation politique et les territoires de l'administration, le changement d'échelle a tenté une superposition tout en créant à la fois un problème et une opportunité : le problème est comment gouverner, l'opportunité est un nouveau changement d'échelle. Nous allons voir que ce processus d'intégration est déjà en cours à travers la structuration de type gouvernance, mais encore faut-il qu'un dernier obstacle soit levé, celui de faire de l'intercommunalité un véritable décideur local reconnu juridiquement et politiquement, c'est-à-dire le consacrer pleinement comme une collectivité territoriale « chef de file ».

1 -La structuration de type gouvernance : l'intégration par le pilotage territorial

Le législateur ayant étendu les compétences communautaires, le pouvoir des communautés s'en est trouvé renforcé permettant l'émergence de véritables « gouvernements » locaux ainsi que « [...] la consolidation et l'intégration croissantes du « bloc territorial » que constituent les communes et leur communauté renvoyant à la question de fond de son ergonomie juridique, de ses formes de pilotage politique et de management administratif. Elle interrogera [la question] notamment le modèle de « gouvernance » des communautés [...] »⁶³, faisant ainsi en sorte que « l'intercommunalité peut constituer une réponse qualitativement nouvelle aux questions qui se posent en terme de structuration du territoire et de gouvernance locale [...] »⁶⁴

« Action ou manière d'organiser et de gérer »⁶⁵, le terme « gouvernance » a immigré du champ économique vers le champ politique par l'utilisation du lexique de la performance. Son usage s'est par la suite étendu au champ des relations internationales via le lexique de la Banque mondiale, pour finalement envahir le champ européen à travers le livre

⁶³ Nicolas PORTIER, « Essai de prospective intercommunale », *AJDA* 2007, p. 1871.

⁶⁴ M. Pierre-Jean ROZET, Rapport du Conseil économique et social; *Communes, intercommunalités, quels devenir ?*, 2005.

⁶⁵ Philippe DUJARDIN, *Les temps de la gouvernance. Considérations sur les usages d'un terme « à la mode »*, septembre 2007 ; Millénaire Centre Ressources Prospectives du Grand Lyon.

L'intercommunalité à la recherche d'une existence institutionnelle

blanc de la gouvernance européenne⁶⁶ et la charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985. Ce terme de gouvernance est apparu dans le lexique des discours des autorités étatiques françaises à la fin des années 1990. C'est un appel à une nouvelle approche du rapport entre fait national et fait local. À une relation d'opposition, révolue, est censée succéder une relation fructueuse, opérant sous le signe de la démocratie locale, de la démocratie de proximité. Définie comme « la constitution de formes de concertation, institutionnalisées ou non, de groupes d'intérêt divers en vue de fournir des biens qu'une action exclusivement privée ne pourrait offrir »⁶⁷, la gouvernance se distingue de « gouvernement » qui reste associé dans la langue française à « une forme organisée, rationnelle et cohérente »⁶⁸ et ne présuppose pas « l'autonomie complète du pouvoir local »⁶⁹.

A travers la notion de gouvernance, la problématique de la coopération est, d'une façon générale, devenue centrale dans l'ensemble des analyses du gouvernement et du management des territoires. Ainsi la gouvernance ne se comprend et ne s' imagine que sur un territoire. Pour Joseph Carles, à l'échelle d'un territoire, la gouvernance apparaît comme la mise en réseau des différents acteurs institutionnels, politiques, économiques et sociaux dans la perspective d'un projet de développement pérenne. La mise en réseau des acteurs du développement local s'appréhende comme un partage des connaissances et des expertises de chaque partenaire qui laisse cependant à chacun d'eux une part importante d'autonomie dans ses choix stratégiques.

⁶⁶ Il précise dans sa version finale du 25 juillet 2001 que la gouvernance européenne désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence. Ces cinq principes de la bonne gouvernance renforcent ceux de subsidiarité et de proportionnalité. À l'échelle des institutions européennes, l'introduction de la notion de « bonne gouvernance » est justifiée par une préoccupation de renforcement de la légitimité des institutions. Cet accroissement de la légitimité est attendu de la mise en oeuvre d'une culture de la consultation, du dialogue, du partenariat.

⁶⁷ A. HARDING, « Gouvernance locale et réaménagement urbain : pour un programme d'analyse comparative », p. 477, *Gouvernement local et politiques urbaines*, sous la direction de S. BIAREZ et J.Y. NEVERS, CERAT, 1993.

⁶⁸ P. LE GALES, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique* p. 59, vol. XLV, n° 1, 1995.

⁶⁹ J. LECA, préface de l'ouvrage *Le gouvernement des villes*, Descartes & Cie, 1997, p. 19.

C'est alors dès la naissance de l'intercommunalité que l'on peut observer ce phénomène d'intégration de l'institution par la gouvernance qui l'ancre dans un territoire lors de sa délimitation, lui donne vie grâce aux acteurs locaux lors de la définition de la structure de gouvernance, lui donne des principes de répartition des compétences et des pouvoirs à travers la définition de l'intérêt communautaire et une autonomisation par le passage à une fiscalité propre largement encouragée voire imposée par l'Etat. Ces éléments interviennent simultanément dans des dispositifs formels qui structurent l'espace de négociation entre acteurs, et des mécanismes informels générateurs de confiance qui stabilisent l'espace de discussion. Fondamentalement, les décisions relatives à l'élaboration du cadre décisionnel s'inscrivent dans un management visant à animer une structure ayant en charge de nouveaux intérêts collectifs, cherchant à stabiliser les relations intercommunales pour permettre aux élus de dépasser le cadre communal souvent fonctionnellement inadapté tout en tentant de préserver au mieux leurs intérêts. Ce dernier point rappelle également que ces négociations tendent à conforter la structure intercommunale comme nouveau lieu de pouvoir local. Elle rappelle par ailleurs qu'au-delà de la construction d'un nouvel échelon local, le principal défi managérial demeure le maintien d'une coopération entre des maires aux intérêts parfois divergents. C'est dans ce sens que l'on peut qualifier la structure intercommunale comme un lieu de densification politique. L'intercommunalité permet d'éviter « l'éclatement politique local » et le « polycentrisme local ». Elle est un niveau efficient du pilotage de la stratégie locale de développement durable des territoires où l'Etat se contente de l'accompagner en rationalisant son action par un cadre juridique national complété par un cadre juridique départemental tel le schéma départemental d'orientation de l'intercommunalité.

Pour autant, si « l'acte II » a été marqué par des dispositions importantes de nature constitutionnelle et législative dont l'objet portait sur les ressources et les compétences des collectivités territoriales et, *in fine*, sur la reconnaissance du principe de la décentralisation et la mise sous contrôle du juge constitutionnel de son exercice, le traitement de ces questions n'a pas mobilisé le vocabulaire de la gouvernance, mais a néanmoins ouvert une autre possibilité : faire de l'intercommunalité une collectivité « chef de file ».

2 - La structuration de type « chef de file » : l'intégration par la hiérarchie

« Désormais intégrée dans notre constitution par la révision de 2003, la notion de « chef de file » doit permettre de confier à l'intercommunalité des

L'intercommunalité à la recherche d'une existence institutionnelle

missions d'autorité organisatrice « dans des grands blocs cohérents de politiques publiques »⁷⁰.

Dans cette structuration de type « chef de file », un acteur supra-local est explicitement désigné afin de remplir le rôle de coordination des acteurs. La différence fondamentale entre cette structuration et celle de type supra-communal est qu'ici un des acteurs est habilité plus ou moins temporairement sur un champ plus ou moins précis à mettre en oeuvre des actions communes et à arbitrer en cas de litiges. Il n'y a pas dessaisissement des collectivités de base de leurs compétences mais cela permet à l'acteur supra-local de posséder une capacité d'arbitrage par un mandat d'autorité clair dans un cadre déterminé plus ou moins limitativement. Une structuration de type « chef de file » permet de définir et de partager clairement les responsabilités et les compétences.

Cette structuration est celle qui a émergé le plus récemment et qui nous semble la plus révélatrice de la volonté de mettre en place des dispositifs rendant possible l'intégration de l'intercommunalité au rang de collectivité territoriale. La notion de collectivité « chef de file » a été mise en avant par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, sous l'impulsion du Sénat. L'article 65 de cette loi prévoit qu'une loi de clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités locales devrait définir « les conditions dans lesquelles une collectivité pourra assumer le rôle de « chef de file » pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant de plusieurs collectivités territoriales ». La LAODT⁷¹ envisageait deux manières de désigner le « chef de file » : soit directement, la future loi désignant la collectivité « chef de file » par groupes de compétences ; soit indirectement, la future loi se bornant à élaborer un cadre précis pour l'exercice de ce rôle de « chef de file » et pour le choix de celui-ci sans spécifier de collectivité explicitement afin d'adapter cette responsabilité aux réalités locales. La loi de clarification des compétences ne fut jamais votée, de sorte que la notion de « chef de file » n'a toujours pas reçu de traduction législative, donc pas de définition « officielle ». On ne retrouve aucune référence de cette notion de « chef de file » dans la loi relative à l'aménagement et le développement durable du territoire.

⁷⁰ *Pour un « agenda 2015 » de l'intercommunalité*, Livre blanc de l'Assemblée des communautés de France, p. 6, octobre 2007.

⁷¹ Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, dite loi Pasqua.

Pourtant, dans des contextes impliquant un nombre croissant de collectivités, l'action commune de ces collectivités peut gagner en cohérence et en efficacité par la mise en place de véritables solidarités et complémentarités. Ainsi, dans son rapport parlementaire d'information intitulé « Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité », le sénateur Michel Mercier déclare que « la notion de chef de file peut contribuer à assurer une plus grande cohérence des actions communes ainsi conduites »⁷².

Il a fallu attendre la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, dans son article 102, pour voir confié à la région un rôle dynamique en matière d'aides aux entreprises, en faisant d'elle l'autorité coordinatrice des actions menées en la matière, tandis que les communes, les départements et les groupements sont associés par le truchement de conventions à ces actions⁷³. Ce n'est qu'avec la loi constitutionnelle de mars 2003 qui permet au législateur de donner à une collectivité l'autorisation d'organiser les modalités de l'action commune à plusieurs collectivités, que la notion est apparue mais sans que toutefois le terme de « chef de file » ne soit explicitement repris.

En effet, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, première étape de l'acte II de la décentralisation, précédant l'étape législative dont procède la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, a posé à cet égard des principes contradictoires tels que ceux énoncés aux alinéas 2 et 5 de l'article 72 modifié. Le nouvel article 72 alinéa 2 prévoit en effet que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon », traduisant ainsi le principe de subsidiarité et réactualisant le principe de répartition par blocs de compétences. Toutefois, l'alinéa 5 précise que « lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune », ce qui signifie qu'une collectivité « chef de file » organisera la coopération entre les différentes collectivités territoriales concernées par une compétence partagée, trahissant ici à la fois le principe de subsidiarité et l'interdiction de tutelle entre collectivités territoriales posée quelques lignes plus haut :

⁷² Michel MERCIER, *Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité*; Rapport d'information 447 tome 1 (1999-2000) ; Mission commune d'information.

⁷³ Articles L. 1511-2, article L. 1511-3 L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales. Le Conseil constitutionnel, n'ayant pas été saisi de la loi, n'a pas eu à se prononcer sur cette disposition.

L'intercommunalité à la recherche d'une existence institutionnelle

« aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ». L'action intercommunale se mettra donc en place soit par voie contractuelle, ce qui implique un partage de la décision et une collaboration financière, soit par voie institutionnelle, en mutualisant les moyens et en réalisant de façon solidaire des projets et des services communs.

L'intercommunalité a permis depuis, d'assurer la mise en cohérence à la bonne échelle des différentes politiques conduites localement : développement économique, transport, services environnementaux et logement. Elle apparaît comme fortement engagée dans les politiques locales et particulièrement en milieu urbain. Ceci la met en position de négocier la territorialisation des politiques nationales avec l'Etat et l'ensemble de partenaires et acteurs locaux impliqués du fait de leurs compétences dans des matières clefs : développement économique, protection de l'environnement, de cohésion sociale et d'habitat, de politique de la ville. Ces politiques s'organisent alors, en étroite collaboration, en complémentarité ou subsidiarité avec les communes membres. La communauté apparaît alors, comme une échelle pertinente pour la réflexion, la mutualisation, la transversalité des actions.

**DEUX REVOLUTIONS DANS L'EVOLUTION : REFERENDUM
DECISIONNEL LOCAL ET EXPERIMENTATION
NORMATIVE LOCALE**

**par Florence Crouzatier-Durand,
maître de conférences à l'Université de Toulouse 1, sciences sociales
TACIP, GRALE-GIS-CNRS**

Dotées de compétences de plus en plus étendues leur conférant une légitimité pour intervenir dans des domaines variés de la vie en société, les collectivités territoriales sont aujourd'hui regardées comme des acteurs structurants de l'espace public. Les citoyens attendent d'elles qu'elles se saisissent des principaux enjeux liés aux transformations de la société française. De leur capacité à répondre à ces mutations et à entrer dans une démarche dynamique dépend la relation de confiance qui les unit à la population. Or, l'acte II de la décentralisation a profondément modifié les relations entre les collectivités territoriales et les citoyens. Ces derniers se montrent plus exigeants à leur égard, non seulement quant aux résultats, mais également quant à la méthode utilisée pour les atteindre, avec une large place faite à la concertation.

Dans ce contexte, la volonté d'associer les citoyens à la décision, à l'évaluation ou au contrôle de l'action publique a trouvé dans le concept de démocratie participative son terme générique. Pourtant, définir ce concept n'est pas évident. On oppose traditionnellement la démocratie directe, dans laquelle tous les membres d'une collectivité sont appelés à décider ensemble, à la démocratie représentative où les représentants élus se chargent de cette mission au nom des mandants. La démocratie participative serait une tierce voie, un courant d'idée doctrinal et politique tendant à redonner de la force à l'idée de démocratie. L'intérêt actuel porté à la démocratie participative s'inscrit probablement dans la crise que connaît la

démocratie représentative, mais elle se veut aussi une démocratie de proximité, conçue au plus près du citoyen. On parle alors aussi de démocratie locale. Autrement dit, la démocratie participative se veut à la fois un renouveau de l'idéal démocratique et une nouvelle forme de légitimation de l'action publique.

La démocratie locale, ou démocratie participative, est un thème très à la mode. Elle traduit une réalité profonde : le souhait des citoyens de participer davantage à la décision politique, jusque là réservée à leurs représentants. Plus généralement, la participation du citoyen à la vie publique semble aujourd'hui être une question fondamentale. Le rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la cinquième République, présidé par E. Balladur évoque justement la question dans son chapitre III, intitulé « Des droits nouveaux pour le citoyen ».

D'après ce rapport, le premier droit du citoyen est celui d'être représenté dans la diversité de ses opinions, consulté à raison de sa situation et de ses intérêts, entendu dans l'expression de ses aspirations. Pour ces raisons, le comité propose d'instaurer un droit d'initiative populaire. En effet, dans la perspective de démocratiser les institutions, il faut élargir le champ de la démocratie. Or, les consultations référendaires sont souvent perturbées par les circonstances politiques du moment qui prennent parfois le pas sur les questions posées. Il faut donc encadrer ce nouveau droit. Faisant référence à la proposition énoncée en 1993 par le comité Vedel, il propose d'autoriser le référendum sur l'un des objets mentionnés à l'article 11, à l'exception de la révision de la constitution, à l'initiative d'1/5^{ème} des membres du Parlement, soutenue par 1/10^{ème} des électeurs inscrits sur les listes électorales¹. Si le projet de loi de modernisation des institutions de la cinquième République, présenté le 23 avril 2008 en conseil des ministres, n'a pas repris cette proposition, rappelant les difficultés de mise en oeuvre d'une véritable démocratie participative², il a finalement fait l'objet d'un amendement adopté le 22 mai 2008 par les députés. Dans cette évolution, deux autres illustrations de la démocratie participative, deux méthodes innovantes ont été constitutionnalisées il y a cinq ans : le référendum décisionnel local et l'expérimentation normative locale³. Ces deux méthodes apparaissent

¹ Proposition n° 67.

² Le projet de loi constitutionnelle soumis au référendum le 27 avril 1969 par le général de Gaulle aurait pu faire entrer le mot « participation » dans la constitution.

³ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *JO* du 29 mars 2003.

Référendum décisionnel local et expérimentation normative locale

comme les deux grandes avancées juridiques de l'acte II de la décentralisation. Si ces deux révolutions de l'évolution décentralisatrice ont pu laisser penser que l'idée même de démocratie participative progressait, il est incontestable que leur efficacité très relative nous incite à certaines réserves.

I - Deux méthodes innovantes au service de la démocratie participative locale

En présentant son projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République au Sénat le 29 octobre 2002, J.-P. Raffarin affirmait : « Le texte qui vous est présenté trouve sa source politique dans la situation du mois de mai 2002. Nous ne pouvons oublier cette situation politique que notre pays a connu en ce printemps 2002, ce message du 21 avril, par lequel les Français ont exprimé leur exaspération, leur mécontentement, du fonctionnement de la République... ». C'est donc dans ce contexte que le gouvernement de l'époque décide de proposer cinq leviers de changement importants dans les institutions : le principe de subsidiarité et de proximité, le droit à la spécificité, le droit à l'expérimentation, l'autonomie financière et la participation populaire. C'est vraiment l'annonce, à ce moment là, de grands progrès dans la démocratie locale, certains allant même jusqu'à évoquer une remise en cause sans précédent de la tradition représentative française. Il apparaît cependant que les attentes ont été largement déçues.

Devant la sollicitation citoyenne de toujours plus de démocratie locale, le constituant a donc finalement consenti à constitutionnaliser le référendum local. Il s'agit d'une révolution dans le fonctionnement des collectivités territoriales qui s'accompagne, par ailleurs, de procédures cherchant l'adhésion active des citoyens aux projets locaux. C'est la reconnaissance de la démocratie participative pratiquée à l'échelon des collectivités territoriales. C'est ainsi que le nouvel article 72-1 de la constitution prévoit que « les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité ».

Le référendum local apparaît comme un outil novateur pour promouvoir la démocratie au sein des collectivités territoriales. Il s'impose alors même que le Conseil d'État avait émis le 10 octobre 2002 un avis négatif sur ce point précis du projet de révision constitutionnelle concernant la décentralisation. Les juges du Palais royal avaient souhaité la suppression du principe d'un référendum sur les actes relevant de la compétence des

collectivités territoriales au motif qu'un tel droit reconnu aux citoyens est en rupture avec la tradition républicaine française de la démocratie représentative. Cependant, malgré cette opinion défavorable, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a ajouté à la constitution un article 72-1. Cette clause accorde droit de cité au référendum local. Ainsi, les votations populaires organisées sur cette base constitutionnelle, au niveau local, auront désormais valeur d'actes décisionnels et non plus seulement valeur d'avis consultatifs, comme c'était le cas dans le passé. Néanmoins, pour éviter toute forme de dérapage dans le cadre d'un État unitaire comme la France, le constituant de 2003 a adopté le principe de l'organisation des référendums locaux dans des conditions très strictes et selon une procédure précise. La mise en œuvre des référendums locaux doit contribuer à assurer le développement de la démocratie de proximité et renforcer le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales de la République. Sur ce point, personne ne peut se montrer hostile au progrès que représentent la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et l'article additionnel 72-1 de la constitution dans son alinéa 2.

Il convient par ailleurs de remarquer qu'à la suite de la consécration du référendum local, les Conseils élus n'ont plus de monopole dans la prise des décisions et, d'une manière plus générale, dans la libre administration des diverses collectivités territoriales. Il s'agit là d'une des principales innovations de l'acte II de la décentralisation.

La loi organique du 1^{er} août 2003 a fixé les conditions relatives à la mise en œuvre de cette procédure⁴. Elle met en place un dispositif très strict, destiné à empêcher les dérives d'une démocratie locale directe susceptible d'ébranler le régime représentatif et d'affecter la souveraineté nationale. Jusque-là, seules les communes pouvaient organiser une consultation locale, c'est-à-dire un vote sur un sujet d'intérêt communal. Celle-ci n'étant que consultative, le conseil municipal n'était pas tenu par le résultat du vote. Aujourd'hui, toutes les collectivités territoriales, y compris celles à statut particulier et d'outre-mer, peuvent organiser des référendums locaux et ceux-ci ont valeur de décision.

Pourtant, si toutes les collectivités territoriales ont le pouvoir d'organiser un référendum local, seules elles le peuvent. Autrement dit, selon l'article 72 de la constitution, un référendum peut être organisé uniquement par une commune, un département, une région, une collectivité à statut particulier ou encore une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la constitution. Il en résulte que non seulement les

⁴ Loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 relative au référendum local.

Référendum décisionnel local et expérimentation normative locale

représentants de l'État n'ont pas l'initiative du référendum, mais ce dispositif exclut aussi, et surtout, les groupements de collectivités territoriales (EPCI, syndicats de communes, communautés de communes...). Or, ce sont précisément ces groupements qui se voient confier les attributions des domaines les plus importants de la vie locale (voirie, transports, urbanisme, logement, eau...). Ces matières échappant aux collectivités, elles échappent aussi au référendum local. Le référendum doit en effet porter sur une affaire de la compétence de la collectivité⁵. La décision est donc strictement limitée dans l'espace du fait de son caractère local.

Outre ces limites spatiales, il apparaît que la loi organique encadre aussi cette procédure dans le temps. Tout d'abord, une collectivité territoriale ne peut organiser plus d'un référendum local sur un même objet dans la même année. Par ailleurs, un référendum peut être empêché par une élection, le législateur ayant souhaité éviter toute interférence. Par exemple, une collectivité ne peut organiser un référendum dans les six mois qui précèdent le renouvellement de son assemblée délibérante. C'est aussi le cas lorsque sont prévues des élections législatives, présidentielles, un référendum de l'article 11... et cette liste n'est pas exhaustive.

La décision qui organise le référendum doit être transmise au représentant de l'État qui peut saisir le Tribunal administratif compétent s'il l'estime illégale en demandant éventuellement la suspension de la décision. Si l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale concernée par le référendum fixe le jour du scrutin, il faut préciser que celui-ci ne peut avoir lieu moins de deux mois après la transmission au représentant de l'État du texte sur lequel portera le vote.

Enfin, seuls les électeurs de la collectivité concernée peuvent participer au vote et non ses habitants. Les ressortissants des États membres de l'Union européenne peuvent seulement participer aux référendums organisés par les communes. Le projet de texte soumis au référendum est adopté si au moins la moitié des électeurs inscrits ont participé au vote et s'il réunit la majorité des voix. Si la constitutionnalisation du référendum local a semblé être une grande avancée, dès la publication de la loi organique les conditions de mise en œuvre extrêmement strictes de cette procédure ont permis de douter de son réel succès.

A aussi et enfin été reconnu le pouvoir pour les collectivités territoriales

⁵ Pour un exemple, voir B. AUDOYE, « Une commune peut-elle organiser un référendum local pour protester contre la fermeture d'entreprises dans la région ? », *Bull. juridique des collectivités locales* n° 4/07, p. 229.

d'expérimenter, dans les domaines relevant de leurs compétences. Pour comprendre le concept d'expérimentation, il convient de revenir quelques instants sur la logique française de décentralisation. Dans son organisation, l'acte I de la décentralisation a laissé apparaître, à l'épreuve du temps et de la pratique, des insuffisances et parfois certaines contradictions. C'est consciente de ces imperfections que la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 est intervenue, afin de réformer l'État sans le transformer⁶. L'acte II de la décentralisation vise donc à dépasser les insuffisances de la loi de 1982 en développant la démocratie locale, mais aussi l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales et en prenant en compte la diversité des situations outre-mer. C'est précisément dans cette perspective d'évolution décentralisatrice que s'inscrit la question de l'expérimentation⁷.

La méthode expérimentale repose sur l'observation d'un phénomène afin d'en dégager une théorie générale. L'expérimentation normative peut alors être définie comme une technique visant à étudier les effets d'une réforme sur un échantillon de personnes et dans un temps limité. Il s'agit d'une méthode irremplaçable au service de la modernisation des politiques publiques. En effet, elle permet de dissiper les craintes et de lever les réticences que suscite toute perspective de changement ; la réforme est alors mieux acceptée. L'expérimentation est de ce point de vue un vecteur d'adhésion. Elle est aussi un facteur d'efficacité dans la mesure où elle permet d'établir des bilans intermédiaires, de s'assurer que toutes les données ont été prises en considération pour éventuellement pouvoir apporter des corrections. Elle permet enfin de s'assurer que les nouvelles règles sont adaptées aux réalités, précisément aux réalités locales.

C'est pour cette raison que l'expérimentation apparaît comme un élément primordial de l'acte II de la décentralisation. Il ne s'agit certes pas exclusivement d'une nouveauté, cette modalité de réforme ayant déjà été plusieurs fois utilisée par l'État. Néanmoins, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 donne un fondement constitutionnel à ce type d'expérimentations, décidées et engagées par l'État. Et de ce point de vue, elle sera très utile dans le cadre des nouveaux transferts de compétences, notamment ceux envisagés par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et

⁶ Sur ce texte, voir le dossier « L'organisation décentralisée de la République », *RFDA* 2003, n° 4, p. 661 et *RFDA* 2004, n° 1, p. 7.

⁷ Sur cette question, voir C. MAMONTOFF, « Réflexions sur l'expérimentation du droit », *RDP* 1998-2, p. 356.

Référendum décisionnel local et expérimentation normative locale

responsabilités locales⁸

Mais l'expérimentation présente par ailleurs un aspect plus novateur et particulièrement intéressant puisque la loi constitutionnelle reconnaît un pouvoir normatif aux collectivités territoriales en leur accordant la possibilité d'adapter les lois et règlements nationaux aux situations locales. L'expérimentation locale est d'autant plus intéressante qu'elle symbolise la politique actuelle de décentralisation qui combine l'ambition de réformer la gestion publique pour la rendre plus efficace, avec celle d'en favoriser la compréhension et le contrôle par les citoyens pour la rendre plus démocratique. Les collectivités territoriales commencent à utiliser des indicateurs de performance, conçus comme des outils de management. Ces indicateurs sont les éléments d'une démarche de performance globale, destinée à faire passer la collectivité d'une logique de moyens à une logique de résultats.

Pourtant, il apparaît que l'expérimentation locale demeure encore très rarement usitée. C'est pourtant cet aspect de l'expérimentation qui suscitait, lors des discussions relatives à la révision constitutionnelle, le plus d'intérêt.

L'article 72 alinéa 4 de la constitution permet en effet aux collectivités territoriales de déroger pour un objet et une durée limités aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. Certes, c'est toujours l'État qui autorise l'expérimentation locale, qui en précise l'objet, la durée, qui détermine les catégories de collectivités habilitées à mettre en œuvre une telle procédure. Les actes dérogatoires pris dans le cadre de l'expérimentation sont des actes administratifs, par essence soumis au contrôle de légalité. En outre, tant le juge constitutionnel que le législateur ont posé de strictes conditions à l'expérimentation locale. Parmi celles-ci, certaines sont expressément prévues par la constitution : ainsi en est-il de l'exclusion des domaines que sont les libertés publiques ou les droits constitutionnellement garantis ; également l'exigence que l'expérience ait une durée et un objet limités. D'autres conditions, de forme et de fond, apparaissent dans la loi organique du 1^{er} août 2003. Quant aux règles de forme, la collectivité territoriale ne peut intervenir qu'à titre dérogatoire, pour écarter ou compléter une loi existante, et uniquement si elle en fait la demande, l'expérimentation locale étant en effet toujours facultative. La loi qui l'autorise doit fixer la durée de l'expérimentation, qui ne peut excéder cinq ans. Elle doit également déterminer la nature et les caractéristiques des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation, dont

⁸ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JO n° 190 du 17 août 2004, p. 14545.

une liste devra être dressée. S'agissant des règles de fond, la loi qui permet l'expérimentation doit déterminer son objet, ses motifs et les objectifs poursuivis. L'expérimentation ne peut intervenir que dans un domaine relevant des compétences de la collectivité.

Enfin, un rapport gouvernemental permettra au Parlement d'évaluer l'expérimentation en prenant une décision visant soit à la généraliser, soit à l'abandonner, soit enfin à la modifier ou à la prolonger.

Située dans ce mouvement, l'expérimentation locale s'inscrit dans un monde juridique nouveau⁹ et suppose donc que les différents acteurs s'approprient cette procédure. C'est justement et probablement parce qu'elle constitue une innovation fondamentale dans notre système juridique, mais aussi du fait d'un encadrement juridique extrêmement strict et précis, que l'expérimentation locale a tardé à être mise en œuvre.

Pourtant, comme le souligne S. Pinon, il demeure incontestable que les lois organiques du 1^{er} août 2003 confirment certaines craintes : le gouvernement a laissé échapper l'occasion de la démocratie participative dans la République décentralisée¹⁰.

II - Deux révolutions de papier

Une avancée majeure pour la démocratie locale : c'est ainsi que la constitutionnalisation tant de l'expérimentation normative que du référendum décisionnel a été accueillie, témoignant des espoirs dont ils étaient porteurs. Mais la joie fut de courte durée, dès la publication des lois organiques du 1^{er} août 2003 respectivement consacrées à l'expérimentation normative par les collectivités territoriales pour l'une et au référendum décisionnel local pour l'autre, il ne faisait plus de doute que ces procédures ne révolutionneraient pas la démocratie locale française.

A - Le référendum décisionnel local, procédure occultée par les consultations

Il apparaît nécessaire, en 2003, de replacer le citoyen au cœur du processus de participation. C'est précisément ce que fait le référendum local, en étant décisionnel et non simplement consultatif, et en s'adressant à toutes les collectivités. Et pourtant, on ne peut raisonnablement parler d'une immixtion réelle du citoyen dans l'administration des collectivités

⁹ Voir B. FAURE, « L'intégration de l'expérimentation au droit public français », *Mélanges en l'honneur de F. Moderne, Mouvement du droit public*, Dalloz 2004, p. 166.

¹⁰ S. PINON, « L'occasion manquée de la démocratie participative dans la République décentralisée », *LPA* 20 juill. 2004, p. 13.

Référendum décisionnel local et expérimentation normative locale

territoriales sans que trois exigences soient réunies : le droit de se prononcer régulièrement d'abord, de se prononcer sur des sujets de première importance ensuite, de donner à son vote valeur décisionnelle enfin. Or, sur aucun de ces trois points la révision constitutionnelle éclairée par la loi organique du 1^{er} août 2003 ne donne vraiment satisfaction¹¹.

Les conditions pour le moins restrictives de mise en oeuvre d'un référendum local ont été largement défendues par les maires qui redoutent l'exploitation des consultations locales par l'opposition municipale ou une minorité de la population¹². On estime à environ une vingtaine le nombre de référendums locaux organisés depuis 2003, ce qui traduit le peu d'entrain des collectivités¹³.

Parmi les nombreuses dispositions de la loi du 13 août 2004, il est une profonde réforme des consultations locales, censées s'ajouter aux procédures de référendum déjà introduites dans notre droit. Alors qu'il était possible de penser que le « vrai » référendum de la loi de 2003 aurait pour conséquence d'occulter la procédure de consultation, précisément destinée, lors de son introduction par la loi du 6 février 1992 à ne pas instituer un référendum local, il est au contraire apparu que la loi du 13 août 2004 a consacré un véritable retour en force de la consultation¹⁴. A tel point que l'on peut se demander si le référendum local aura une place, et ce malgré son inscription dans le texte constitutionnel. L'une des innovations majeures apportées par la loi du 13 août 2004 est sans doute d'étendre le processus consultatif à l'ensemble des collectivités, tant les collectivités territoriales que les EPCI qui ne sont désormais plus limités aux opérations d'aménagement. Cette extension du champ territorial de la consultation est justifiée par la volonté des élus d'éviter d'organiser des référendums décisionnels dans des collectivités aussi vastes. Les adversaires de la démocratie locale peuvent se réjouir, les consultations de la loi du 13 août 2004 ont vocation à remplacer les référendums politiquement trop dangereux. En effet, on peut se demander s'il est bien utile d'organiser un référendum alors que la consultation permettra aux élus locaux d'avoir une indication sur ce que veulent les électeurs, sans être tenus par un vote ayant valeur de décision.

¹¹ S. PINON, *op. cit.*, p. 13.

¹² M. VERPEAUX, « Référendum local, consultations locales et constitution », *AJDA* 24 mars 2003, p. 540.

¹³ Par exemple à Champeaux (77), le 12 déc. 2004, à propos de l'implantation de centrales éoliennes : 579 inscrits, 427 suffrages exprimés, 132 oui, 295 non (soit 69,08 %). Pour d'autres exemples, voir B. AUDOYE, précité.

¹⁴ M. VERPEAUX, « Référendum ou consultation ? », *JCP Administrations et Collectivités territoriales*, 10 janv. 2005, p. 55.

Notons enfin que la loi organique du 1^{er} août 2003 relative au référendum local apporte une précision qui devrait inciter les diverses collectivités territoriales à ne pas abuser de l'institution du référendum local : dans son article unique, elle décide en effet que « les dépenses liées à l'organisation du référendum constituent une dépense obligatoire de la collectivité territoriale qui l'a décidée ». Ce mode de financement de l'organisation du référendum local déroge aux règles applicables en la matière. En effet, jusqu'à l'adoption de ce texte, l'organisation de tous les scrutins, qu'ils soient nationaux ou locaux, mais aussi la mise en place de tous les référendums, nationaux ou locaux, étaient pris en charge financièrement par l'État.

B - L'expérimentation normative locale, une procédure encore peu usitée

Il a fallu attendre la loi de finances pour 2007 pour que la procédure d'expérimentation normative locale soit concrètement envisagée. Dans son article 142, la loi de finances pour 2007 met en place une expérimentation fondée à la fois sur les articles 37-1 et 72 de la constitution¹⁵. D'abord, les départements pourront, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, se voir confier le financement de la prime de retour à l'emploi versée aux bénéficiaires du RMI (mise en œuvre de l'article 37-1, appliqué aux collectivités territoriales). Ensuite, les départements pourront déroger à certaines dispositions du code du travail régissant le contrat d'insertion - revenu minimum d'activité et le contrat d'avenir afin de les rendre plus attractifs (mise en œuvre de l'article 72 alinéa 4, c'est précisément une expérimentation locale).

Cette expérimentation, qui constitue la première expérimentation normative locale, est inscrite dans la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi Tepas¹⁶. Il apparaît que plus de quarante départements se sont portés candidats pour expérimenter le RSA ; le décret du 26 décembre 2007, qui complète celui du 28 septembre 2007, donne la liste des collectivités territoriales autorisées à participer à cette expérimentation¹⁷, parmi lesquelles vingt-six départements ont déjà été autorisés à lancer l'expérimentation¹⁸. Le RSA doit faciliter et rendre attractif

¹⁵ *JO* du 27 déc. 2006.

¹⁶ Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (Tepas), art. 18 à 21 ; *JO* du 22 août 2007.

¹⁷ Décret n° 2007-1879 du 26 déc. 2007 ; *JO* du 30 déc. 2007, p. 21891.

¹⁸ Arrêté du 9 avril 2008 autorisant le représentant de l'État à mener une expérimentation visant à favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique, de l'allocation de parent isolé et de l'allocation

Référendum décisionnel local et expérimentation normative locale

le retour au travail pour les bénéficiaires de minima sociaux.

Il s'agit cependant d'une expérimentation « sous pression » : dès la mise en place des premières expérimentations, le chef de l'État ne cache pas son souhait que le revenu de solidarité active soit créé au plus tard à la fin de l'année 2008. Cette généralisation annoncée fait plutôt de l'expérimentation une période de rodage, qui pourrait permettre d'affiner les modalités du dispositif, sans en modifier les principes directeurs. Certes, le symbole politique est tentant, cela coïnciderait avec le vingtième anniversaire du RMI. Cette échéance arrive néanmoins bien trop vite pour évaluer le dispositif.

D'autant plus que, pendant quelques semaines, le gouvernement s'est montré quelque peu incertain sur les suites à donner à cette expérimentation. Le 26 mars 2008, M. Hirsch s'inquiétait publiquement des conséquences des restrictions budgétaires sur son projet, soumis actuellement à consultation à travers un *Livre vert* ; le 1^{er} avril 2008, le premier ministre se montrait également très réservé quant à la pérennisation du dispositif. Enfin, lors de son déplacement dans le Lot le 9 avril 2008, où il prononçait un discours sur la réforme de l'administration territoriale de l'État, N. Sarkozy précisait, à propos du RSA : « C'est une idée extrêmement intéressante mais il faut le calibrer en fonction des disponibilités financières qui sont les nôtres ». Ainsi, pour limiter les dépenses qu'occasionnera l'application généralisée du RSA, prévue en 2009, le gouvernement réfléchirait à une version différente de celle de Martin Hirsch, le haut commissaire aux solidarités actives. Le versement du RSA serait notamment limité dans le temps, mesure qui permettrait de ramener le prix du RSA à un milliard d'euros au lieu des deux à trois milliards d'euros calculés initialement. Le 18 avril 2008, le gouvernement a finalement annoncé une probable généralisation du RSA pour 2009, confirmée par le Président de la République lors de son allocution télévisée du 24 avril 2008.

La logique même de l'expérimentation est bafouée : le principe veut qu'une expérimentation soit toujours suivie d'une évaluation, ce qui permet de déterminer la suite à donner à la réforme envisagée. Et pour cela, il faut nécessairement prendre le temps de l'expérimentation. L'évaluation telle qu'exigée par la loi organique du 1^{er} août 2003¹⁹, constitue la deuxième

aux adultes handicapés, dans les départements autorisés à participer aux expérimentations portant sur les contrats aidés, *JO* n° 96 du 23 avril 2008, p. 6700, texte n° 17.

¹⁹ Loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, *JO* du 2 août 2003, p. 13217. Voir J.-M. PONTIER, « La

caractéristique essentielle d'une expérimentation, outre son caractère temporaire. C'est le propre de la méthode expérimentale que de dresser un bilan des résultats de l'expérience entreprise, au vu duquel il sera décidé des suites de celle-ci, autrement dit son maintien, son abandon ou sa généralisation.

Sans évaluation rigoureuse, on n'est alors plus dans la logique juridique de l'expérimentation normative ; il n'y a pas expérimentation mais plutôt mise en oeuvre d'un texte de manière progressive. Le président de l'Agence nationale des solidarités actives souhaite revoir la future loi de généralisation du RSA pendant les deux ans qui suivent sa promulgation ; autrement dit, il serait possible de rectifier, d'ajuster la loi en fonction de son impact. Ne s'agit-il pas alors d'une évaluation de la loi qui généralise le RSA, dispositif censé avoir été expérimenté ?

La démocratie de proximité bouscule les habitudes locales, elle bouscule aussi la conception traditionnelle des politiques publiques. On ne peut envisager une démocratie participative efficace que si élus et techniciens débattent avec des citoyens formés, soucieux de l'intérêt collectif. Le postulat de Condorcet selon lequel la démocratie n'existe qu'à partir du moment où les citoyens sont éduqués s'applique incontestablement à la participation, et donc à la démocratie participative.

loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales », *AJDA* 2003, p. 1715. Également le dossier précité, *RFDA* 2004, n° 1, p. 7 et s.

**DE LA CONVERGENCE DU DROIT DES COLLECTIVITES
TERRITORIALES : VERS UNE GENERALISATION
DES DROITS PARTICULIERS ?**

**par Jean-Charles Jobart,
doctorant – Université Toulouse 1
chargé d'enseignement - Faculté libre de droit de Toulouse**

« Plus que n'importe quel autre pays au monde, la France manifeste une grande méfiance et une hostilité certaine, non seulement à l'expression de la différence –perçue comme une menace pour l'homogénéité nationale-, mais aussi à l'existence d'entités intermédiaires prenant place entre l'individu et l'État. A cet égard, tout discours relatif à d'éventuelles identités collectives est longtemps passé, dans notre pays, pour une pure provocation, voire, carrément, pour un crime de lèse-République.¹ » Pour autant, si notre droit tient à ses principes fondamentaux, il ne peut éternellement ignorer certaines réalités sociales s'il veut rester efficace. Il se doit donc d'accepter l'existence d'identités collectives culturelles, locales, ethniques, sexuelles, etc. « En fait, le problème n'est pas tant que de telles identités collectives existent en France, mais plutôt qu'elles aient droit de cité, en d'autres termes : qu'elles apparaissent au grand jour. Elles sont tolérées, mais la République mène à leur encontre une véritable politique d'endiguement, de confinement au sein de la sphère privée.² »

La reconnaissance officielle de ces groupes est ambivalente et il n'est pas sûr que les avantages l'emportent sur les inconvénients : « accepter d'inscrire ces différences dans le droit, c'est admettre que l'appartenance au groupe crée une situation spécifique dont le droit peut légitimement tenir compte,

¹ H. MOUTOUH, « Contribution à l'étude juridique du droit des groupes », *RDP* 2007-2, p. 479-493, spéc. p. 480.

² *Idem.*

mais c'est aussi, au-delà, reconnaître l'existence du groupe en tant que groupe³ ». Dans cette logique, la promotion du groupe se substitue à celle de l'individu et induit un risque de ghettoïsation dans le corps social⁴. La reconnaissance officielle des groupes peut alors s'avérer liberticide pour les individus : « la revendication d'indépendance collective est souvent potentiellement menaçante pour la liberté des individus⁵ ». Aussi le droit s'efforce-t-il d'éviter de reconnaître le groupe en tant que tel, tout en lui permettant ainsi d'exister, de s'exprimer, de se développer au moyen des droits individuels. Le Canada reconnaît ainsi aux membres des peuples autochtones des droits individuels de chasse et de pêche qui visent à préserver les traditions et coutumes. Le droit de parler sa langue maternelle s'analyse comme une garantie de la liberté d'expression, droit individuel, mais assure surtout la survivance d'une « société distincte », d'une communauté⁶. Ce recours à des droits individuels à finalité collective est essentiel : « la primauté donnée aux droits individuels sur les droits du groupe, le droit absolu d'être reconnu et traité comme une personne indépendamment de toute appartenance, ont des virtualités libératrices, tandis que la revendication du droit à la différence devient un élément constitutif de l'identité des personnes au point de faire disparaître l'individu derrière le membre du groupe⁷ ».

Deux méthodes sont utilisées par notre droit à des fins collectives. D'une part, si une minorité, une collectivité particulière est principalement regroupée sur un territoire donné, la reconnaissance de la spécificité sociale de ce groupe peut se faire par la reconnaissance d'un droit local qui ne vise donc pas le groupe mais les individus présents sur ce territoire. L'État peut même laisser une certaine autonomie à ce groupe en faisant de ce territoire une collectivité territoriale, une personne juridique, que les individus administreront. On assiste alors à un phénomène de territorialisation du droit. Mais la situation peut être plus compliquée à gérer : une communauté peut être éparpillée sur l'ensemble du territoire national, mêlée à l'ensemble de la Nation. Qu'il s'agisse d'intégrer en tolérant la différence ou de protéger

³ D. LOCHAK, « Les minorités et le droit public français. Du refus des différences à la gestion des différences », in *Les minorités et leurs droits depuis 1789*, L'Harmattan, 1989, p. 111-185, sp. p. 151.

⁴ R. LETTERON, « L'action positive en faveur des femmes », in *Egalité et équité : antagonisme ou complémentarité ?*, Economica, 1999, p. 65-79, spéc. p. 72.

⁵ B. GUILLAUME, « L'individu et le groupe », *Pouvoirs* n° 84, 1998, p. 31-43, spéc. p. 33.

⁶ Ch. TAYLOR, *Multiculturalisme. Différence et démocratie*, Flammarion, 1999.

⁷ D. LOCHAK, « Les minorités et le droit public français », art. cit., p. 167-168.

De la convergence du droit des collectivités territoriales

la spécificité culturelle, le droit dispose de divers moyens : la catégorisation juridique des individus⁸, la discrimination positive⁹ ou la reconnaissance de véritables droits communautaires, coutumiers ou religieux. Il appartient alors toujours à l'individu de choisir librement le droit qui lui sera applicable, droit communautaire spécifique ou droit commun national. On assiste alors à un véritable phénomène de personnalisation du droit.

Nous nous intéresserons ici à la territorialisation du droit en France qui répond à un double objectif. Elle doit tout d'abord permettre à certaines spécificités locales de trouver un moyen d'expression en droit. En ce sens, la prolifération des statuts particuliers constitue une remise en cause de l'uniformité étatique, un « défi à l'unité du système juridique¹⁰ ». En recevant cette autonomie, la communauté locale sait qu'elle la reçoit de l'État et s'installe ainsi dans une certaine dépendance vis-à-vis de celui-ci. La territorialisation du droit peut alors également se comprendre comme un compromis politique : l'État consent à la reconnaissance implicite de cette spécificité locale, permet à une communauté de s'écarter un peu de la ligne commune afin d'éviter une rupture plus grave et définitive. Relâcher la bride pour éviter qu'elle ne casse pourrait-on dire. Affirmation que la bride est toujours là, doit-on ajouter. « Aucun de ces sous-groupes, qualifiés alors de communautés, ne saurait méconnaître la structure supérieure dont il est tributaire, et ne saurait renverser ladite société pour ériger hégémoniquement à sa place sa propre réalité déclarée suffisante.¹¹ » « L'autorité locale est tributaire de l'autorité d'État qui dépend elle-même de la première.¹² »

Cette recherche d'équilibre en reconnaissance d'autonomies et préservation de l'unité se retrouve dans de très nombreux États¹³. La France se place cependant dans une situation peu courante en refusant toute

⁸ Y. ATTAL-GALY, *Droits de l'homme et catégories d'individus*, LGDJ, 2003.

⁹ G. CALVES, *L'affirmative action dans la jurisprudence de la Cour suprême des États-Unis*, LGDJ, 1998 ; du même, *Les politiques de discrimination positive*, La Documentation française, coll. Problèmes politiques et sociaux n° 822, 1999.

¹⁰ J.-B. AUBY, *La décentralisation et le droit*, LGDJ, coll. Systèmes, 206, p. 22.

¹¹ J.-M. TRIGEAUD, « Communauté, communautarisme et personnalisme », *Politeia*, vol. II, 2002, p. 25-36, spéc. p. 26.

¹² J. CAILLOSSE, « Ce que les juristes appellent « décentralisation ». Notes sur l'évolution du droit français de la décentralisation à la lumière des travaux de Charles Eisenmann », in *La profondeur du droit local, Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence*, Dalloz, 2006, p. 71-98.

¹³ J. FIALAIRE (dir.), *Subsidiarité infranationale et territorialisation du droit*, Presses univ. de Rennes, 2004.

reconnaissance des minorités. La vocation privilégiée de l'État unitaire tend en effet à l'homogénéisation de la société politique nationale et, partant, à la négation du pluralisme infranational¹⁴. Ainsi, le gouvernement français, au sujet d'un projet de convention sur les droits des minorités, déclara que la France « ne peut reconnaître l'existence de groupes ethniques, minoritaires ou non. En ce qui concerne la religion et la langue, autre que nationale, le gouvernement français rappelle que ces deux domaines relèvent non pas du droit public, mais de l'exercice privé des libertés publiques par les citoyens.¹⁵ » Selon la conception française de l'Etat-nation, le système de protection et de garantie des droits de l'homme et du citoyen permet à ceux-ci de disposer librement de l'usage de leur langue et de leur religion. Il rend donc inutile toute reconnaissance officielle des « groupes ethniques » en tant que tels. « Le discours sur le peuple est de la sorte désamorcé : à vocation collective, il est devenu à finalité individuelle, seule tolérée par la nation juridique.¹⁶ » Pour critiquable que puisse être en soi le modèle politique de l'Etat-nation en ce qu'il a d'uniformisant, celui-ci se révèle à l'usage moins rigide qu'il n'y paraît. Derrière une apparente ignorance de la République, les minorités, sans bénéficier d'une reconnaissance expresse au niveau constitutionnel ou législatif, font néanmoins l'objet de lois ou de mesures d'ordre administratif. « Il semble bien que dans les cas de ce genre on puisse conclure qu'on est en présence d'une reconnaissance implicite de la part de l'État, même si selon la doctrine officielle l'ordre juridique interne ne prévoit ou ne reconnaît pas l'existence de « minorités » ou de communautés qui mériteraient un traitement spécial en raison de leur particularisme ethnique

¹⁴ N. ROULAND, S. PIERRE-CAPS, J. POUMAREDE, *Droit des minorités et des peuples autochtones*, PUF, 1996, p. 310.

¹⁵ Cité par Fr. CAPOTORTI, *Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, Nations unies, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, trentième session, 1977, E/CN4/Sub.2/384/Add.1, (24 juin), chapitre I, « La notion de minorité », p. 3-37.

¹⁶ S. PIERRE-CAPS, *Nation et peuples dans les constitutions modernes*, Presses universitaires de Nancy, 1988, p. 558. N. ROULAND, S. PIERRE-CAPS, J. POUMAREDE, *op. cit.*, p. 308 : « En estimant que l'usage d'une langue ou la pratique d'une religion relève de l'exercice privé des libertés publiques, l'Etat français montre bien qu'il ne s'oppose pas d'une façon radicale à l'expression des particularismes, mais qu'il préfère les enserrer dans un cadre juridique strict. Ainsi va-t-il consentir à la reconnaissance de droits spécifiques aux « personnes appartenant à des minorités », tout en refusant le bénéfice de ces droits aux groupes eux-mêmes. »

De la convergence du droit des collectivités territoriales

ou linguistique.¹⁷ » En atteste la tendance à la territorialisation du droit en France.

Le problème de l'unité et de l'égalité dans la pluralité est commun à tous les pays¹⁸ mais les solutions qui y ont été apportées varient quelque peu d'un État à l'autre tout en s'orientant vers un même principe : mettre fin à l'uniformité juridique et institutionnelle pour mettre en place des droits spécifiques et des autonomies locales¹⁹. Les représentations uniformisantes d'une société sont souvent productrices des particularismes qu'elles entendent résorber ; on a ainsi pu dénoncer les responsabilités du concept juridique de l'Etat-nation, véritable « machine à produire des minorités »²⁰. Mais l'obstination unitaire de la France ne la transforme pas en enfer des minorités et des autochtones : « l'affichage des principes républicains n'inhibe pas la mise en œuvre officieuse d'un certain pluralisme²¹. » Les institutions françaises et le droit se sont différenciés selon les territoires depuis cinquante ans et la décentralisation française a connu d'importantes transformations par la révision constitutionnelle du 17 mars 2003²². Reconnaître des autonomies locales à certaines collectivités territoriales permet d'éviter des ruptures radicales entre celles-ci et l'État. A cette fin, l'État négocie des statuts locaux par des accords avec les collectivités territoriales²³ : « le contrat est ainsi devenu dans l'ordre interne un moyen privilégié d'articulation des régulations étatique et locale²⁴ ». Mais il

¹⁷ Fr. CAPOTORTI, *op. cit.*, p. 41.

¹⁸ Fr. DELPEREE, « Les collectivités locales et l'Europe », *Annuaire International de Justice constitutionnelle*, vol. XXI, 2006, p. 315.

¹⁹ H. PORTELLI, « La fin du principe d'uniformité. Approche comparative », in *Mélanges Ardant*, LGDJ 1999, p. 453 et s.

²⁰ A. FENET, « L'Europe et les minorités », in A. FENET (dir.), *Le droit des minorités*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 86.

²¹ S. PIERRE-CAPS, *Nation et peuples dans les constitutions modernes, op. cit.*, p. 560.

²² P. DOLLAT, « Le principe d'indivisibilité et la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République française : de l'État unitaire à l'État uni ? », *RFDA* 2003, p. 670 ; B. FLAMAND-LEVY, « Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l'État », *RFDA*, 2004, p. 59.

²³ Par exemple, les accords de Matignon du 28 juillet 2000 sur la Corse ou l'accord de Paris du 27 janvier 2000 sur Mayotte. De même, l'Acte II de la décentralisation n'a pas été un choix autoritaire mais bien le fruit d'un compromis : P. LE LIDEC, « Le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *RFAP* 2007 n° 121-122, p. 111-130.

²⁴ J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, LGDJ, coll. Droit et société, 2003, p. 121. J.-P. DUBOIS, « La contractualisation des territoires », in B. BASDEVANT-

demeure que l'attribution d'autonomie est faite par l'État et permet de rappeler son pouvoir souverain et la dépendance dans laquelle sont situées les collectivités territoriales à son égard.

L'asymétrie institutionnelle touche, par exemple, de plus en plus d'États européens qui cherchent ainsi à préserver leur unité, mais tend à se niveler avec le temps dans chacun des États, souvent par une généralisation d'un premier statut spécial d'autonomie²⁵. Cette tendance européenne se retrouve-t-elle en France ? La loi organique n° 2007-233 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a très clairement rapproché le statut des COM de celui des DOM et ROM en imposant aux COM le principe de l'identité législative, en mettant fin à l'anarchie des statuts particuliers et en reconnaissant aux DOM et ROM un droit à adapter ou prendre des règles législatives sur habilitation du Parlement. En ajoutant que DOM, ROM et COM disposent en plus de compétences particulières, le rapprochement semble s'imposer (I).

Ce premier mouvement de convergence doit être mis en relation avec celui de la particularisation du droit en métropole. Si des statuts spéciaux existent déjà (Paris, Alsace-Moselle, Corse), la reconnaissance du droit à expérimentation législative locale issue de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et de la loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 et la possibilité d'une évolution statutaire²⁶ aboutissent à ce que les collectivités territoriales de la métropole peuvent voir leur situation juridique se rapprocher de celle des DOM et ROM (II). Il y aurait là l'illustration du paradoxe d'une République qui, dans l'affirmation et la préservation de son unité, parvient à laisser s'exprimer en droit la pluralité des peuples et des terroirs. Rompant avec l'idéal de l'assimilation, c'est une nouvelle idée de la République qui ainsi se fait jour.

I - La convergence des particularismes ultramarins vers un droit commun

Le droit français est marqué par une dualité entre un droit métropolitain et un droit dérogatoire adapté à l'outre-mer. L'article 72-3 al. 2 de la

GAUDEMET (dir.), *Contrat ou institution : un enjeu de société*, LGDJ, coll. Systèmes droit, 2004, p. 81.

²⁵ L. DEPUSSAY, « L'unité étatique au moyen des asymétries institutionnelles », *RFAP* 2007 n° 121-122, p. 35-48. Voir aussi B. SCHÖNDORF-HAUBOLD, « L'émergence d'un droit commun de l'autonomie territoriale en Europe », *RFAP* 2007, n° 121-122, p. 203-218.

²⁶ CC n° 82-138 DC du 25 février 1982 et article 72-1 alinéa 3 de la constitution précisant que la création d'une collectivité territoriale à statut spécial peut donner lieu à consultation référendaire.

De la convergence du droit des collectivités territoriales

constitution énumère les différentes collectivités d'outre-mer ce qui vaut consécration constitutionnelle de leur appartenance à la République²⁷. Mais le régime accordé aux collectivités d'outre-mer est lui-même marqué d'une dualité opposant les départements et régions d'outre-mer (art. 73), soumis au principe d'uniformité législative et les collectivités d'outre-mer (art. 74), qui ont succédé aux territoires d'outre-mer, soumis au vieux principe colonial de spécialité législative. Supprimé par la constitution de l'an III et finalement réaffirmé par le sénatus-consulte du 3 mars 1864, le principe de spécialité législative établit une présomption d'inapplicabilité de plein droit du droit métropolitain aux colonies. Mais l'assimilation demeurait l'idéal à atteindre pour l'ensemble de l'outre-mer. Elle s'était concrétisée par la départementalisation des quatre vieilles colonies de Guyane, Guadeloupe, Martinique et de la Réunion²⁸ et, en 1958, était toujours affirmée comme une valeur incontestée. Durant les premières années de la Ve République, le discours gouvernemental officiel affirmait ainsi que les populations inassimilées des TOM étaient dans une situation défavorisée et que l'assimilation leur serait étendue dès que possible²⁹. Pourtant, le principe de spécialité législative est abandonné par la loi organique n° 2007-233 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer et les DOM et ROM, en plus des adaptations mesurées de leurs statuts, peuvent être habilités par le Parlement à adapter localement les lois et règlements. On assiste donc à une forme de rapprochement des régimes des DOM-ROM et des COM³⁰ (A).

²⁷ S. DIEMERT, « L'ancrage constitutionnel de la France d'outre-mer », in J.-Y. FABERON (dir.), *L'outre-mer français, la nouvelle donne institutionnelle*, La documentation française, coll. Études, 2004, p. 67 ; O. GOHIN, « L'outre-mer dans la réforme constitutionnelle de la décentralisation », *RFDA* 2003, p. 678 ; A. ORAISON, « Quelques réflexions générales sur l'article 73 de la constitution de la V^e République, corrigé et complété par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 », *RFDA* 2003, p. 684 ; J.-Ph. THIELLAY, « Les outre-mers dans la réforme de la constitution », *AJDA* 2003, p. 564 ; Fr. LUCHAIRE, « La France d'outre-mer et la République », *RFAP* 2007 p. 399-408.

²⁸ La loi du 19 mars 1946 confie au gouvernement une compétence temporaire d'extension et d'adaptation de la législation métropolitaine.

²⁹ J.-M. AUBY, « Le statut de la France périphérique », *AJDA* 1989, p. 347.

³⁰ Nous ne parlerons pas ici de la Nouvelle-Calédonie qui relève d'un titre XIII et non du titre XII de la constitution et qui n'est pas une collectivité territoriale au sens de l'article 72 de la constitution (CE sec., 13 décembre 2006, M. Genelle, *AJDA* 2007 p. 363 chron. Fr. Lenica et J. Boucher ; *JCP* 2007 p. 1175 note M. VERPEAUX) mais « un territoire français susceptible de devenir un Etat souverain » (Fr. LUCHAIRE, *Le Statut constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie*,

Pour autant, les particularismes juridiques se font surtout ressentir au niveau des COM qui ont toutes un statut spécial avec attribution à l'assemblée délibérante « d'un pouvoir normatif initial³¹ » dans le domaine de la loi³² mais par actes de caractère réglementaire³³. L'autonomie est importante et « l'agencement institutionnel des territoires d'outre-mer est traditionnellement inspiré de la structure institutionnelle étatique³⁴ ». La multiplication des statuts particuliers a cependant fait perdre en lisibilité et cohérence au système institutionnel ultra-marin ce qu'il a gagné en adaptation³⁵. D'une part, la capacité des collectivités d'outre-mer à choisir ou déterminer leur statut particulier par référendum et leur pouvoir normatif initial font clairement songer au modèle de l'État régional unitaire qui octroie à certaines portions périphériques de son territoire une reconnaissance juridique de leur spécificité géographique et culturelle (B).

A - Les assouplissements des statuts des DOM et des ROM

Aujourd'hui, DOM et ROM sont toujours régis par le principe de l'assimilation : les DOM sont des départements comme les autres et le législateur ne peut leur conférer « une organisation institutionnelle qui leur

Economica, 2000, p. 14). Elle possède en effet, en vertu du titre XIII, qui a un caractère provisoire puisqu'il s'agit de « dispositions transitoires », des compétences de nature politique (CC n° 85-197 DC du 23 août 1985 : « comme organe délibérant d'un territoire d'outre-mer, [le rôle du Congrès de Nouvelle-Calédonie] ne se limite pas à la simple administration de ce territoire ») avec le vote de lois du pays sous le contrôle du Conseil constitutionnel et la mise en place d'une citoyenneté néo-calédonienne. « Ce schéma est sans conteste proche du modèle fédéraliste » (G. ROSSINYOL, « Les accords de Nouméa... : un nouveau statut pour la Nouvelle-Calédonie », *RDP* 2000, p. 473) à la différence notable que la Nouvelle-Calédonie n'est pas associée à l'exercice du pouvoir constituant.

³¹ A. MOYRAND, « Les pays d'outre-mer transforment la République française en un État autonome », *Mélanges P. Gélard*, Montchrestien, 2000, p. 187.

³² CE, 6 juin 1986, *Fédération des fonctionnaires, agents et ouvriers de la fonction publique et Goyeta* ; *AJDA* 1986 p. 421, chron. M. Azibert et M. de Boisdeffre. Le législateur a cependant toujours la possibilité d'intervenir dans une matière qui normalement est de sa compétence : CC n° 82-155 DC du 30 décembre 1982.

³³ CE Ass., 27 février 1970, *Saïd Ali Tourqui*, *Rec.* p. 138 ; *AJDA* 1970 p. 220, chron. Denoix de Saint-Marc et Labetoulle ; CE, 18 février 1998, *Section locale du Pacifique sud de l'ordre des médecins*, *RFDA* 1999 p. 47, comm. M. Joyau.

³⁴ J.-M. PONTIER, « Le nouveau statut de la Polynésie française », *RA* 1996, p. 313.

³⁵ A. FITTE-DUVAL, « Droit d'outre-mer. Les aléas d'une refondation pluraliste », in *La profondeur du droit local, Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence*, Dalloz, 2006, p. 197-212.

De la convergence du droit des collectivités territoriales

soit propre »³⁶. Les lois et règlements y sont, en principe, « applicables de plein droit », mais « ils peuvent faire l'objet d'adaptation tenant [à leur] caractéristiques et contraintes particulières »³⁷. ROM et DOM peuvent eux-mêmes décider (sauf à la Réunion) de ces adaptations, y compris dans certaines matières relevant de la loi, à l'exclusion cependant des dispositions intervenant en matière de libertés publiques, d'ordre public, de justice et de monnaie, notamment. Pour ce faire, il faut qu'elles aient été habilitées par le législateur. Les mesures d'adaptation doivent se traduire par « des aménagements limités des compétences des départements et des régions »³⁸ justifiés par la situation particulière des DOM ou ROM (art. 73), d'où la nécessité pour le législateur de motiver cette adaptation³⁹.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a cependant offert quelques assouplissements. Si le principe d'identité législative s'applique, des adaptations peuvent tenir compte des « caractères et contraintes particulières de ces collectivités ». Ainsi, peuvent-elles disposer d'organismes spécifiques⁴⁰, d'attributions consultatives particulièrement importantes⁴¹, être associés à l'action internationale de la France dans ces

³⁶ CC n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000.

³⁷ Art. 73 de la constitution de 1958.

³⁸ CC n° 82-147 DC du 2 décembre 1982.

³⁹ CC n° 84-174 DC du 25 juillet 1984.

⁴⁰ Les ROM sont dotées d'un conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement obligatoirement consulté lors de la préparation du plan de développement et d'équipement de la région et lors de la confection du budget (art. L. 4132-9 CGCT) et que peuvent aussi consulter les DOM (art. L. 3442-1 CGCT). Elles ont une commission de suivi relative à l'utilisation des fonds structurels européens (art. L. 4433-4-10 CGCT). Deux instances de concertations ont été mises en place, l'une dans la zone Antilles, Guyane et l'autre dans l'océan Indien (art. L. 4433-4-7 CGCT) afin de coordonner les politiques menées par l'État et les exécutifs locaux. Dans les régions monodépartementales d'Amérique, le législateur a mis en place un « congrès des élus départementaux et régionaux composé des conseillers généraux et des conseillers régionaux » (art. L. 5911-1 al. 1^{er} CGCT) et des députés et sénateurs de ces départements. Il se prononce sur les propositions d'évolution institutionnelle ou de transferts de compétences (art. L. 5915-1 CGCT).

⁴¹ Les Conseils généraux (art. L. 3444-1 CGCT) et régionaux (art. L. 4433-3-3 CGCT) de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion disposent d'attributions consultatives sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret contenant des dispositions concernant le régime législatif et l'organisation administrative de ces collectivités, sur les propositions d'actes de la Communauté européenne (art. L. 4433-3-2 CGCT pour les ROM et art. L. 3444-3 CGCT pour les DOM), sur les projets d'attribution des concessions portuaires ou aéroportuaires (art. L. 4433-3-4 CGCT pour les ROM, art. L. 3444-5 CGCT pour les DOM). Elles

parties du monde⁴² ou des compétences supplémentaires en matière de développement économique ou de promotion de l'identité culturelle⁴³. DOM et ROM peuvent, par référendum local puis loi organique, devenir des COM (art. 72-4). C'est ce qu'ont refusé les électeurs de Guadeloupe et de Martinique, interrogés le 7 décembre 2003⁴⁴.

peuvent présenter au premier ministre des remarques ou suggestions sur le fonctionnement des services publics de l'État (art. L. 4433-3 al. 2 CGCT pour les ROM et art. L. 3444-2 CGCT pour les DOM).

⁴² O. GOHIN, « L'action internationale des DOM », *AJDA* 2001, p. 438 ; X. BARELLA, « Les avancées en matière de coopération décentralisée : entre recherche d'une sécurité juridique et ouverture vers de nouvelles formes de coopération », cf. *supra*. Les Conseils régionaux sont consultés sur les projets d'accord international qui concernent la coopération régionale dans les domaines économique, social, technique, scientifique, culturel, environnemental ou de sécurité civile (art. L. 4433-4 CGCT) et peuvent présenter au gouvernement des propositions de tels accords (art. L. 4433-4 CGCT). L'État peut donner pouvoir au président d'un Conseil régional pour négocier et signer des accords avec un ou plusieurs États ou territoires situés à proximité de la région concernée ou des institutions dépendant des Nations unies. Les présidents agissent alors comme représentants de l'État et sont tenus de se plier aux instructions des autorités de la République. Le président peut représenter la République dans les organismes régionaux (art. L. 4433-4-2 al. 3 CGCT), il peut être associé ou participer au sein de la délégation française aux négociations de ces accords (art. L. 4433-4-2 al. 2 CGCT) ou aux accords avec l'Union européenne concernant les mesures spécifiques relatives à ces collectivités territoriales (art. L. 4433-4-4 al. 3 CGCT). A la fin de la négociation, le projet d'accord fait l'objet d'une délibération du Conseil régional (art. L. 4433-4-3 al. 3 CGCT) qui ne constitue qu'un avis (CC n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000). Les ROM peuvent obtenir la qualité de membres associés ou d'observateurs des organismes régionaux avec l'accord de l'État (art. L. 4433-4-5 al. 1^{er} CGCT).

⁴³ Les ROM établissent les schémas d'aménagement qui déterminent les grandes orientations en matière de développement, de mise en valeur du territoire et de la protection de l'environnement, en particulier les ressources forestières, maritimes et la protection du littoral. Les ROM peuvent organiser et financer des activités éducatives et culturelles facultatives dans les établissements scolaires. Ils établissent un programme culturel régional sur la diffusion des langues régionales, la littérature, les arts et la mise en valeur de leur patrimoine. La loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 (*JO* 14 décembre p. 19760) modifiant les art. L. 34441-1 et s. CGCT accroît les compétences des DOM dans les domaines de l'emploi, des transports et de l'identité culturelle.

⁴⁴ Conformément aux décrets n° 2003-1049 et n° 2003-1050 du 4 novembre 2003. A. ORAISON, « Réflexions critiques sur le maintien du *statu quo* institutionnel à la Guadeloupe et à la Martinique », *RFDA* 2004, p. 42. Cette possibilité d'évolution statutaire semble logique dans le cadre du droit des peuples à l'autodétermination. Celle-ci ne peut avoir une signification externe de droit à sécession qui attenterait à l'unité de l'État. D'ailleurs, depuis la révision de 2003, « la République reconnaît,

De la convergence du droit des collectivités territoriales

Surtout, les DOM et ROM, à l'exception de la Réunion, peuvent, sur habilitation législative, prendre des actes administratifs dans les domaines relevant de la loi (art. 73, al. 3). La loi organique n° 2007-233 du 21 février 2007 fixe les modalités par lesquelles les Conseils généraux et les Conseils régionaux qui le souhaiteront pourront être habilités par le Parlement à adapter ou prendre des règles législatives (art. LO 3445-1 à 3445-12 CGCT). La demande d'habilitation doit préciser le texte qui fera l'objet d'une adaptation ou la matière qui fera l'objet d'une réglementation locale. Elle doit être motivée et votée par l'assemblée délibérante à la majorité absolue de ses membres. Elle sera transmise au préfet, qui ne pourra demander une seconde délibération, ainsi qu'au premier ministre et sera publiée au *Journal officiel*. L'habilitation sera votée par le législateur pour une durée de deux ans au maximum mais ne pourra pas être prise par voie d'ordonnance⁴⁵. Les habilitations conférées aux Conseils généraux ou régionaux d'outre-mer ne pourront en aucun cas porter sur les matières dites « régaliennes » mentionnées au quatrième alinéa de l'article 73 de la constitution. Le législateur est par ailleurs libre de ne pas accorder l'ensemble de l'habilitation demandée et pourra poser des limites à la faculté d'adaptation des assemblées locales. En revanche, il ne pourra pas, sans commettre une inconstitutionnalité, accorder une habilitation au-delà de la demande de l'assemblée délibérante. Ces habilitations ne pourront pas être soumises au référendum local, ni à la consultation des électeurs. Les délibérations locales prises sur le fondement de ces habilitations pourront être déférées par le préfet au Conseil d'État. Enfin, le législateur pourra à tout moment modifier la mesure prise localement, mais uniquement par une disposition expresse.

Cette « législation locale » en outre-mer rapproche en partie le statut des DOM et ROM de celui des COM. D'ailleurs, l'article 72-4 de la constitution permet la transformation d'un DOM/ROM en une COM après organisation d'un référendum local, sous contrôle du juge administratif⁴⁶. En contrepartie, la spécificité législative des COM⁴⁷ a été abandonnée par la loi

au sein du peuple français, les populations d'outre-mer » affirme l'article 72-3 ; des populations et non plus des peuples, terme qui pourrait laisser présager un droit à l'autodétermination externe. C'est pour cela que l'autodétermination ne peut être qu'interne avec un droit à l'autonomie locale, notion consacrée par l'article 74.

⁴⁵ CC n° 2007-547 DC du 15 février 2007.

⁴⁶ CE, 4 février 2003, M. *Feler*, *AJDA* 2004 p. 594, note M. VERPEAUX.

⁴⁷ R. FRAISSE, « La loi et l'outre-mer après la révision constitutionnelle », *AJDA* 2004, p. 811 ; J.-Ph. THIELLAY, « L'application des textes dans les outre-mers français », *AJDA* 2003, p. 1032. La circulaire du Premier ministre du 21 avril 1988 (*JO* 24 avril p. 5454), compétée par celles des 15 juin 1990 et 2 janvier 1993

organique n° 2007-233 du 21 février 2007 : les lois et règlements s'appliqueront de plein droit dans ces collectivités, sauf si le législateur décide d'édicter des règles spécifiques. Cet abandon s'inscrit dans la logique de l'article 74-1 de la constitution qui permet au gouvernement d'étendre par ordonnances les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, à condition que la loi ne l'ait pas expressément exclu, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, et après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État. Or, cette même loi organique du 21 février 2007 établit un grand nombre de dispositions particulières relatives à tel ou tel COM, illustrant le fait que leur spécificité juridique demeure considérable.

B - Le « particularisme » ultra-marin : les collectivités d'outre-mer

Les collectivités d'outre-mer ont remplacé depuis 2003 les territoires d'outre-mer. Régies par l'article 74 de la constitution, ces collectivités « ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République », mis en place après consultation de leurs assemblées. La large participation des assemblées territoriales à la définition législative de leur organisation particulière conduit à s'interroger sur la véritable nature des COM. Elles ont en effet un rôle politique puisqu'elles sont associées au processus d'élaboration de leur statut et des lois les concernant directement.

La loi organique n° 2007-233 du 21 février 2007 et la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 fixent ainsi les statuts de Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin⁴⁸ et Saint-Pierre-et-Miquelon, mettant un certain terme à l'anarchie des statuts particuliers. La loi organique crée dans son article 2, dans le code général des collectivités territoriales, une sixième partie consacrée aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la constitution, qui comprend quatre livres respectivement consacrés à Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. La loi crée dans ces

relatives à l'applicabilité des textes législatifs et réglementaires, énumère les trois types de normes applicables :

- les textes qui portent une mention expresse d'application et qui ont donné lieu à la consultation de l'assemblée territoriale concernée ;
- les lois dites de souveraineté (constitutions, lois organiques, lois relatives aux institutions nationales ou aux juridictions nationales suprêmes, etc.) (Cf. E. MATUTANO, « Actualité d'une notion en mutation : les lois de souveraineté », *RFDC* 2005 n° 63, p. 517) ;
- des principes généraux du droit.

⁴⁸ A. ORAISON, « Le statut nouveau de collectivité d'outre-mer des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin », *RDP* 2008 p. 153-183.

De la convergence du droit des collectivités territoriales

collectivités, un Conseil général, élu suivant un scrutin communal, et exerçant les compétences des communes, départements et régions plus quelques compétences spécifiques à la situation de ces territoires. Les institutions s'inspirent de l'organisation des Conseils généraux avec en plus un exécutif distinct et responsable.

Ainsi le statut de Mayotte de la loi du 11 juillet 2001⁴⁹ est réformé par l'article 4 de la loi organique. Le principe sera désormais celui de l'application de plein droit des lois et règlements, à l'exception de ceux pour lesquels il n'est pas envisageable de passer immédiatement au régime d'identité⁵⁰. Mais, même dans les matières qui relèveront désormais de l'application de plein droit, les dispositions législatives et réglementaires pourront, en tout état de cause, faire l'objet d'adaptations. La nouvelle collectivité territoriale exercera les compétences dévolues par les lois et règlements aux départements et aux régions, à quelques exceptions près⁵¹, et certaines compétences fiscales et douanières.

A la suite du référendum du 7 décembre 2003, la nouvelle collectivité d'outre-mer de Saint-Barthélemy est dotée de l'autonomie. En dehors des domaines relevant de la compétence normative des institutions de la collectivité et des règles relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, les lois et règlements seront applicables de plein droit à Saint-Barthélemy. Cependant, l'État peut les adapter à l'organisation particulière de la collectivité. La nouvelle collectivité exercera les compétences dévolues aux communes, aux départements et aux régions. Elle exercera en outre des compétences normatives dans un certain nombre de matières⁵². L'assemblée

⁴⁹ Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 ; J.-Ph. THIELLAY, « La loi du 11 juillet 2001, un nouveau départ pour Mayotte dans la République », *AJDA* 2002, p. 106.

⁵⁰ Art. L.O. 6113-1 : il s'agit des impôts, droits et taxes ; de la propriété immobilière et des droits réels immobiliers, du cadastre, de l'expropriation, de la domanialité publique, de l'urbanisme, de la construction, de l'habitation et du logement et de l'aménagement rural ; de la protection et de l'action sociales ; du droit syndical, du droit du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ; de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; des finances communales.

⁵¹ La construction et l'entretien des collèges et des lycées, les routes nationales et la lutte contre les maladies vectorielles.

⁵² Impôts, droits et taxes (le Conseil peut établir des taxes sous condition de domiciliation fiscale de 5 ans contre risques d'évasion fiscale), à l'exception de ceux qui assurent le financement des régimes de protection sociale ; cadastre ; urbanisme ; construction ; habitation ; logement ; circulation et transports routiers, terrestres et maritimes ; création, aménagement et exploitation des ports maritimes, à l'exception du régime du travail ; immatriculation des navires ; voirie ; droit domanial et biens de la collectivité ; environnement ; entrée, séjour et accès au travail des étrangers ;

délibérante de la collectivité, dénommée « Conseil territorial », sera élue pour cinq ans selon des modalités très proches de celles actuellement en vigueur pour le Conseil municipal⁵³. Inspiré des Conseils généraux, le Conseil territorial s'en distingue par l'existence d'un conseil exécutif qui exercera collégalement certaines compétences, la minorité du conseil y étant représentée. Le président du Conseil général sera responsable devant l'assemblée selon la procédure de la « motion de défiance constructive » et ne pourra donc être renversé que par l'élection simultanée de son successeur.

De même, consécutivement au référendum du 7 décembre 2003, l'article 5 de la loi organique fait de Saint-Martin une nouvelle collectivité d'outre-mer dotée de l'autonomie. Là encore, les lois et règlements seront applicables de plein droit dans la collectivité, à l'exception de ceux relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers et de ceux relevant du domaine de compétence de la collectivité⁵⁴. La nouvelle collectivité exercera les compétences des communes, des départements et des régions plus d'autres compétences normatives⁵⁵. La collectivité reçoit également le pouvoir permanent d'adapter les lois et règlements en matière d'urbanisme et d'environnement à ses contraintes et caractéristiques. Les pouvoirs conférés à la collectivité en matière fiscale lui permettront de dégager les ressources nécessaires à l'exercice de ses compétences, ressources qui s'ajouteront aux dotations versées par l'État. Une convention fiscale sera signée par l'État et la collectivité pour prévenir les cas d'évasion fiscale ou de double imposition. Les institutions de la collectivité sont, comme à Saint-Barthélemy, organisées autour du Conseil territorial élu selon les mêmes modalités. Le Conseil

énergie ; tourisme ; création et organisation des services et des établissements publics de la collectivité. De plus, les transferts de propriété seront soumis à déclaration à la COM qui pourra exercer un droit de préemption, sauf pour les personnes justifiant d'une durée suffisante de résidence.

⁵³ Article 7 : il s'agit d'un scrutin de liste à deux tours à la représentation proportionnelle, la « prime majoritaire » accordée à la liste ayant recueilli la majorité des suffrages exprimés ne portera que sur le tiers des sièges - au lieu de la moitié dans les communes. Au second tour, pourront seules se présenter les deux listes arrivées en tête au premier tour, le cas échéant après « fusion » avec d'autres listes (pour autant que ces listes aient obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés lors du premier tour de scrutin) : la liste qui remportera l'élection sera ainsi élue par une majorité absolue des suffrages exprimés et dotée d'une légitimité incontestable.

⁵⁴ Sauf pour la fiscalité, la voirie, l'accès au travail, le tourisme, l'entrée et le séjour des étrangers.

⁵⁵ En matière de fiscalité ; de cadastre ; de droit domanial et des biens de la collectivité ; d'accès au travail des étrangers ; de tourisme ; de création et d'organisation des services et des établissements publics de la collectivité.

De la convergence du droit des collectivités territoriales

territorial élira parmi ses membres un président et un conseil exécutif. Le président sera responsable devant le Conseil territorial, lequel pourra décider de mettre fin à ses fonctions et de le remplacer par la procédure de la « motion de défiance constructive ». Sont en plus créés trois conseils de quartier, dont le Conseil général déterminera la composition, les règles de fonctionnement et les attributions consultatives (art. LO 6324-1 CGCT).

L'article 6 de la loi organique est relatif à Saint-Pierre-et-Miquelon et s'inscrit dans la continuité de l'ancien statut qui résulte de la loi n° 85-595 du 11 juin 1985. Le principe est celui de l'identité législative, sauf en matière de droit fiscal, de droit douanier, d'urbanisme, de construction et de logement. La loi précise les modalités d'exercice par le Conseil territorial (et non plus général) de ses compétences normatives propres⁵⁶ et lui accorde les mêmes compétences que les départements et régions d'outre-mer en matière de coopération décentralisée et dans le domaine des relations extérieures ainsi que la possibilité d'être habilité à adapter les lois et règlements applicables localement, dans des conditions proches de celles prévues pour les départements et régions d'outre-mer. La réglementation propre à Saint-Pierre-et-Miquelon relative au contrôle sanitaire, vétérinaire et phytosanitaire et au fonctionnement des stations de quarantaine animale ne pourra être modifiée qu'après avis du Conseil territorial. Selon l'article 7 de la loi organique, la durée du mandat du Conseil de Saint-Pierre-et-Miquelon, élu dans une circonscription unique avec deux sections communales et une prime majoritaire de 50 % à la liste en tête, est ramenée de six à cinq ans, pour tenir compte de l'importance de ses attributions et s'aligner sur la durée du mandat des assemblées délibérantes des collectivités d'outre-mer.

Dans ces quatre exemples, le principe d'identité législative et l'institution d'une collectivité territoriale unique élue selon un scrutin communal et exerçant les compétences des régions, des départements et des communes donnent l'impression d'une certaine uniformité du droit. Mais il ne s'agit que d'une apparence car ces statuts ont été voulus par les habitants qui se sont exprimés par voie de référendum, les lois de l'État peuvent être adaptées et chaque collectivité a reçu d'importantes compétences particulières en

⁵⁶ Fiscalité, régime douanier, urbanisme, construction et logement... Les compétences de la collectivité en matière d'exploitation des ressources de la zone économique exclusive sont précisées, afin que la police minière demeure du ressort de l'État ; sont également codifiées les compétences particulières de la collectivité en matière d'immatriculation des navires.

fonction de ses spécificités. Il s'agirait moins d'un « *ad hocisme* »⁵⁷ que de variations sur un même thème. L'autonomie octroyée est réelle et s'approche du modèle régionaliste : compétence de principe de l'État, statut négocié et compétences différenciées selon les collectivités. L'autonomie marque bien le souci de la République de prendre en compte la diversité de ses territoires et des populations qui y vivent. Par ce geste, l'État inscrit ces collectivités au sein de la République et garantit ainsi son unité.

Si l'on compare alors le statut de ces COM à celui des DOM/ROM, un rapprochement semble se manifester : les COM rejoignent les DOM/ROM dans le principe de l'identité législative et réglementaire ; les DOM/ROM rejoignent les COM dans l'attribution de compétences spécifiques, de possibilités d'adaptation du droit aux spécificités locales et de la possibilité, sur habilitation législative, de prendre des actes administratifs dans les domaines relevant de la loi. La possibilité d'être doté d'un statut particulier qui ne pourra être modifié qu'après approbation par référendum de la population concernée rapproche encore potentiellement les DOM/ROM des COM. A l'inverse, certaines COM, tel Mayotte, réclament leur transformation en DOM.

Si cette convergence est réelle, il ne faut point l'exagérer. D'un point de vue quantitatif, les dérogations possibles –les exceptions au principe d'identité législative– ou effectives –les habilitations législatives– au droit commun sont bien plus importantes dans les COM que pour les DOM/ROM. D'un point de vue qualitatif, les COM bénéficient de l'autonomie et d'une organisation institutionnelle qui, si elle tend à s'uniformiser et à se rapprocher de celle des DOM/ROM dans le cas des régions d'outre-mer monodépartementales, reste encore très originale, ne serait-ce que par l'absence des communes. Et encore avons-nous laissé de côté le statut très spécial de pays d'outre-mer dont bénéficie la Polynésie française⁵⁸. La « biodiversité » de l'outre-mer demeure donc encore très importante⁵⁹.

⁵⁷ Thèse défendue par A. CABANIS, M.-L. MARTIN, « Le statut des territoires ultra-marins, préfiguration des relations centre-périphérie dans la France du XXI^e siècle ? », cf. *supra*.

⁵⁸ Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie et la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie, *JO* du 2 mars 2004 p. 4183 et 4213, livres II et III de la sixième partie du CGCT. Cf. O. GOHIN et M. JOYAU, « L'évolution institutionnelle de la Polynésie française », *AJDA* 2004, p. 1242 ; J.-E. SCHOETTL, « Un nouveau statut pour la Polynésie française après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 (analyse des décisions du Conseil constitutionnel du 12 février 2004) », *RFDA* 2004, p. 248 ; S. LE GUILCHER, « Le statut juridique des « lois de pays » polynésiennes :

De la convergence du droit des collectivités territoriales

Mais identité législative et possibilité de dérogation à loi ne semblent plus devoir concerner uniquement l'outre-mer : les possibilités de statuts particuliers et de dérogation à la loi ont également gagné la France métropolitaine.

II - La généralisation du particularisme juridique ultramarin à la métropole

L'État français reconnaît la spécificité de certaines situations locales sur le territoire de sa métropole par deux procédés principaux : d'une part, par la possibilité d'une expérimentation législative locale depuis la loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 (A) ; d'autre part, par l'octroi de statuts particuliers ou spéciaux, comme dans le cas de la Corse (B).

A - La dérogation expérimentale à la loi

L'expérimentation législative peut se définir comme « une technique législative qui vise à étudier les effets d'une réforme ou d'une loi sur un échantillon de personnes et dans un temps limité. Elle pose donc, par définition, un problème de compatibilité avec le principe d'égalité des citoyens devant la loi⁶⁰. » Pendant une période limitée, la loi n'est plus, en effet, la même pour tous. Deux lois cohabitent : l'une, spécifique à un échantillon, déroge au droit commun de l'autre. L'idée « rousseauiste » de stabilité, de généralité et de rationalité de la loi se trouve remise en cause par ce processus d'évaluation de l'efficacité dont va désormais dépendre sa légitimité⁶¹. La loi perd son caractère d'inaffabilité, d'expression d'une volonté générale qui ne peut se tromper : « la règle de droit n'est plus assurée d'une légitimité *ab initio*, tenant à ses caractéristiques propres, aux valeurs qu'elle incarne, à sa puissance normative intrinsèque ; sa légitimité dépend de son aptitude à assurer la réalisation de certains objectifs, de

entre continuité et originalité », *RFDA* 2006, p. 1103 ; A. TROIANIELLO, « Le nouveau statut d'autonomie de la Polynésie française (loi n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) », *RFDC* 2004, p. 833-860.

⁵⁹ M. JOYAU, « Les collectivités d'outre-mer », cf. *supra*.

⁶⁰ FI. CROUZATIER-DURAND, « Réflexions sur le concept d'expérimentation législative (à propos de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République) », *RFDC* 2004, p. 675

⁶¹ J. CHEVALLIER, « Les lois expérimentales. Le cas français », in *Evaluation législative et lois expérimentales*, PUAM, 1993, p. 122 ; G. TIMSIT, *Les noms de la loi*, PUF, coll. Les voies du droit, 1991, p. 12.

l'efficacité des résultats enregistrés.⁶² » A « une légitimité fondée sur la régularité des procédures mises en œuvre sur la conformité à la loi des conduites et des comportements, se substitue une régularité fondée sur l'efficacité des actions entreprises, sur la capacité d'atteindre des objectifs préalablement fixés.⁶³ » La loi s'expérimente *in concreto* sur le terrain, et subit une évaluation avant sa généralisation. « La norme aurait donc un caractère de plus en plus empirique : elle s'appuierait sur l'expérience et l'observation et non plus sur la seule théorie.⁶⁴ »

Le Conseil d'État a admis l'expérimentation administrative mais a néanmoins souligné l'indéniable atteinte au principe d'égalité qu'elle engendre⁶⁵. La haute juridiction administrative a d'ailleurs insisté sur la nécessité de motiver l'expérimentation par des considérations impérieuses d'intérêt général et de définir précisément le caractère temporaire du dispositif avant son éventuelle généralisation ou même son abandon⁶⁶. Sur une durée trop longue, la disparité de traitement ne saurait se justifier et contribuerait à créer des effets irréversibles. Le Conseil constitutionnel s'inspire de cette jurisprudence administrative pour encadrer l'expérimentation législative : la constitution n'interdit pas au législateur, mû par un objectif d'intérêt général, de déroger à des lois antérieures et d'autoriser des dérogations à ces mêmes règles à titre expérimental. Mais l'expérimentation doit être explicite, définir précisément sa nature et sa portée, définir les procédures d'une évaluation⁶⁷ et être temporaire et non

⁶² J. CHEVALLIER, « La rationalisation de la production juridique », in *L'État propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'État*, Publisud, 1991, p. 19 ; J. CHEVALLIER, « Prévenir l'échec », *RFAP*, n° 87, 1998, p. 375.

⁶³ D. LOSCHAK, J. CHEVALLIER, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *RFAP* n° 24, 1982, p. 58.

⁶⁴ C. MAMONTOFF, « Réflexions sur l'expérimentation du droit », *RDP* 1998, p. 353.

⁶⁵ CE Sect., 13 octobre 1967, *Pény*, *Rec.* p. 365 ; *RDP* 1968, p. 408, concl. QUESTIAUX.

⁶⁶ CE, 21 février 1968, *Ordre des avocats près la Cour d'appel de Paris*, *Rec.* p. 123 ; CE, section des travaux publics, avis du 24 juin 1993, n° 353605, Rapport public 1993, *EDCE* n° 45, p. 338. Cf. R. DRAGO, « Le droit à l'expérimentation », *Mélanges François Terré*, Dalloz, 1999, p. 229 et « Le droit à l'expérimentation », in Yves GAUDEMET et Olivier GOHIN (dir.), *La République décentralisée*, LGDJ, 2004, p. 69.

⁶⁷ CC n°93-322 DC du 28 juillet 1993, loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (décision traditionnellement dénommée « Universités expérimentales »).

De la convergence du droit des collectivités territoriales

immédiatement renouvelable⁶⁸. Mais dans sa décision portant sur la loi relative à la Corse, le Conseil constitutionnel a censuré, comme contraire à la souveraineté nationale⁶⁹, la disposition législative qui délèguait à la collectivité territoriale de Corse le pouvoir d'intervenir dans le domaine de la loi, même à titre expérimental, dérogatoire et limité dans le temps, sans autorisation du constituant. D'où la nécessité d'une révision constitutionnelle qui eut lieu le 28 mars 2003⁷⁰. Un pouvoir d'expérimentation est certes reconnu au gouvernement et au Parlement (art. 37-1), mais aussi aux collectivités territoriales (art. 72 al. 4).

Ce nouveau pouvoir d'expérimentation locale est encadré par la loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales⁷¹ jugée conforme à la constitution⁷². Une loi doit d'abord définir l'objet, la durée (inférieure à cinq ans) et les dispositions susceptibles de dérogation. L'expérimentation, au nom de la libre administration, a un caractère facultatif et ne peut être imposée aux collectivités territoriales (art. LO 1113-1 CGCT). Toutes les collectivités territoriales, ainsi que leurs groupements (art. LO 5111-5 CGCT), peuvent demander une expérimentation par délibération motivée de leur assemblée, demande transmise au représentant de l'État qui l'adresse avec ses observations au ministre chargé des collectivités territoriales (art. LO 1113-2 CGCT). Le législateur n'est pas obligé de répondre à leur demande (art. LO 1113-1 CGCT). L'expérimentation lancée, le gouvernement publie la liste des

⁶⁸ CC n° 93-333 DC du 21 janvier 1994.

⁶⁹ CC n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002 ; M. VERPEAUX, « Le nouveau statut de la Corse. La décision du Conseil constitutionnel n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002 », *RFDA* 2002 p. 464 ; G. DRAGO, « Expérimentation et constitution », *AJDA* 2002, p. 987 ; J. MOREAU, « De l'expérimentation », *JCP A* 2002, n° 1096. Pour la même raison, le Conseil d'État avait émis un avis le 11 octobre 2002 sur le projet de loi.

⁷⁰ FI. CROUZATIER-DURAND, « Réflexions sur le concept d'expérimentation législative », art. cit., *RFDC* 2004, p. 675 ; F. MELIN-SOUCRAMANIEN, « Le droit à l'expérimentation », in D.G. LAVROFF (dir.), *La République décentralisée*, L'Harmattan, 2003, p. 265-272.

⁷¹ *JO* 2 août p. 13217. FI. CROUZATIER-DURAND, « L'expérimentation locale (loi organique du 1^{er} août 2003) », *RFDA* 2004, p. 21 ; J.-M. PONTIER, « La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales », *AJDA* 2003, p. 1715 ; M. VERPEAUX, « Les premières lois organiques : expérimentation par les collectivités territoriales et référendum local », *JCP* 2003, p. 2017.

⁷² N° 2003-478 DC du 30 juillet 2003. J.-E. SCHOETTL, « La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales devant le Conseil constitutionnel », *LPA* 30 septembre 2003, p. 5.

collectivités territoriales qui remplissent les conditions légales et sont habilitées (art. LO 1113-2 CGCT). Pendant l'expérimentation, les actes généraux et impersonnels dérogatoires des collectivités territoriales sont transmis au représentant de l'État, puis publiés au *Journal officiel* (art. LO 1113-3 CGCT). Ces actes, bien qu'intervenant dans le domaine de la loi, sont des actes administratifs soumis au contrôle de légalité du préfet qui peut les déférer au tribunal administratif et demander leur suspension pour un mois (art. LO 1113-4 CGCT). L'expérimentation doit bien sûr donner lieu à évaluation : le gouvernement doit remettre chaque année au Parlement un bilan avec des propositions d'expérimentation, dont celles des collectivités territoriales, et les suites qui leur ont été réservées. Avant l'expiration de l'expérimentation, le gouvernement transmet au Parlement un rapport exposant les effets des mesures prises sur le coût et la qualité du service rendu, l'organisation des collectivités territoriales et des services de l'État, les incidences financières et fiscales. (art. LO 1113-5 CGCT). Au vu des bilans, la loi détermine les suites à donner : si l'expérimentation s'est avérée fructueuse, la loi peut la généraliser avec possibilité de la prolonger jusqu'à l'adoption de la loi de généralisation. Si des doutes subsistent sur la pertinence de l'expérimentation, elle peut être prolongée pour trois ans au maximum. Enfin, si elle se révèle non probante, elle est abandonnée avec la prise d'éventuelles dispositions transitoires. Une collectivité territoriale peut par ailleurs abandonner l'expérimentation. Les actes pris sont alors caducs à l'exception de ceux ayant créé des droits acquis (art. LO 1113-6 CGCT).

On le constate, du fait de son fort encadrement, l'expérimentation législative locale ne porte pas atteinte à la forme unitaire de l'État⁷³. Cette nouvelle possibilité d'expérimentation a été utilisée par la loi du 13 août 2004⁷⁴ : celle-ci propose une extension expérimentale des compétences des

⁷³ O. GOHIN, « La nouvelle décentralisation et la réforme de l'État en France », *RFDA* 2003, p. 522 : « la révision constitutionnelle de février 2003 met en place une nouvelle décentralisation qui n'altère, en aucune façon, l'actuelle forme politique de l'État en France. » ; J.-Fr. BRISSON, « La France est une République indivisible [...] son organisation est décentralisée », *RDJ* 2003-1, p. 113 : « Insister sur le caractère décentralisé permet au constituant de signifier que la réforme ne tend pas vers l'adoption du modèle fédéral » ; B. FLAMAND-LEVY, « Nouvelle décentralisation et forme unitaire de l'État », *RFDA* 2004, p. 59 ; E. BROSET, « L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République », *RFDC* 2004, p. 695.

⁷⁴ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. B. FAURE, « Les relations paradoxales de l'expérimentation et du principe

De la convergence du droit des collectivités territoriales

départements pour la protection judiciaire de la jeunesse⁷⁵ et des compétences des régions pour la conservations de monuments historiques⁷⁶. Il peut alors s'établir, à l'initiative des collectivités territoriales, un droit à la différence de neuf ans puisque l'expérimentation de cinq ans peut être prolongée de trois ans, étant précisé que le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi se prononçant sur l'expérimentation la prolonge d'un an. Il y a là « de quoi acclimater les Français aux différences normatives sur le territoire de la République.⁷⁷ » Mais même une fois l'expérimentation abandonnée par le législateur, les actes créateurs de droits acquis seront maintenus en vigueur (art. LO 1113-6 CGCT). La différenciation normative provisoire prend alors un caractère durable au nom de la protection des droits subjectifs individuels. On assiste ainsi une territorialisation du droit à l'initiative des collectivités territoriales et sans doute en fonction de leurs particularités locales. A ce train, le droit français en métropole pourrait devenir une mosaïque juridique, à l'image de ce qu'il est devenu outre-mer. L'arbre de l'expérimentation cache la forêt de la dérogation à la loi : derrière une rhétorique du provisoire et du local pourrait se profiler une réalité du fréquent et de l'irréversible. Chaque collectivité métropolitaine pourrait alors voir le droit français être adapté à ses particularités locales comme cela est le cas outre-mer : ce qui est permanent outre-mer devient certes provisoire en métropole mais non sans conséquences durables. La pérennité de cette différenciation juridique peut être obtenue par l'octroi par l'État de statuts particuliers aux collectivités territoriales métropolitaines.

B - Les statuts locaux particuliers

L'État peut doter une partie de son territoire d'un statut spécial : il reconnaît ainsi une certaine spécificité du territoire en cause et lui applique

d'égalité. A propos de la décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, Loi relative aux libertés et responsabilités locales », *RFDA* 2004, p. 1154.

⁷⁵ Les départements pourront se porter candidats auprès du garde des Sceaux, ministre de la Justice. Une convention entre l'État et le département fixera les modalités de cette expérience. Le département pourra ainsi être chargé du suivi des enfants en difficulté et prendra en charge les enfants confiés par le juge à un service ou un établissement sanitaire ou d'éducation.

⁷⁶ Une expérimentation, pour une durée de quatre ans, peut être lancée pour confier aux régions, ou à défaut aux départements, la gestion des crédits destinés à l'entretien et à la restauration des immeubles, orgues et objets mobiliers classés ou inscrits au titre des monuments historiques qui n'appartiennent pas à l'État (art. 99).

⁷⁷ A. FADLI, « La consécration constitutionnelle de l'expérimentation juridique : innovations et implications », in H. ROUSSILLON, X. BIOY et S. MOUTON (dir.), *Les nouveaux objets du droit constitutionnel*, PUSST, 2006, p. 213.

un droit adapté ou l'érige en institution locale *sui generis*. Selon le professeur Roland Debbasch, « le statut particulier constitue la consécration d'une ou plusieurs séries de particularismes, mais ceux-ci peuvent exister et, même, être pris en compte sans aboutir systématiquement à la différence statutaire⁷⁸ ».

Par sa décision n° 82-138 DC du 25 février 1982, le Conseil constitutionnel a reconnu la possibilité pour le législateur de créer de nouvelles catégories de collectivités territoriales ne comprenant qu'une unité, ce qui revient pour le législateur à la possibilité de doter cette collectivité d'un statut unique et adapté. Cela fut le cas pour la Corse qui est devenue par la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 une collectivité territoriale *sui generis*. La notion de « collectivité à statut particulier » a par la suite été consacrée dans la constitution en 2003, l'article 72-1 alinéa 3 précisant que la création d'une collectivité territoriale à statut spécial peut donner lieu à consultation référendaire. Il existe d'ailleurs d'autres statuts particuliers en métropole, en particulier le droit local qui, depuis la loi du 19 octobre 1919, régit l'Alsace-Moselle⁷⁹ ou le statut des grandes villes (Paris, Lyon et Marseille), qui correspond moins au souci de répondre à la spécificité d'un groupe distinct du reste de la Nation qu'à d'autres préoccupations d'ordre pratique ou politique⁸⁰.

⁷⁸ R. DEBBASCH, *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, Economica-PUAM, 1998, p. 325. J.-M. WOEHLING, « Les concepts de droit local et de statut local », in Institut du droit alsacien-mosellan, *État, régions et droits locaux*, Economica, 1997, p. 15 : « C'est l'ensemble ou du moins une grande part du territoire qui fait l'objet de statuts particuliers : la décentralisation ou la fédération se fait « sur mesure », chaque entité recevant une organisation propre et des pouvoirs ou des ressources spécifiques en fonction des situations particulières [...]. Le recours au statut particulier constitue une démarche ancienne. Les statuts particuliers étaient même très nombreux avant le processus d'unification et d'uniformisation nationale qui a caractérisé la XIX^e siècle. »

⁷⁹ R. HERTZOG, « Le droit local », *Encyclopédie Dalloz, Collectivités locales*, fasc. 1958-1 et J.-M. WOEHLING, « Droit alsacien-mosellan, principes généraux », *Jurisclasseur Droit administratif*, fasc. 122-1. J.-Fr. FLAUSS, « Droit local alsacien-mosellan et constitution », *RDP* 1992, p. 1625-1685 ; Eric SANDER, « Le droit local alsacien-mosellan : un pluralisme juridique dans un système unitaire (1^{ère} partie) », *Rev. du droit local* juin 2005.

⁸⁰ Par exemple, le statut particulier de Paris vise à éviter que le maire de la ville-capitale n'ait la tentation de s'ériger en concurrent du gouvernement. La loi du 28 pluviôse an VIII place ainsi Paris sous administration étatique. Son Conseil municipal ne sera définitivement élu qu'après la loi du 17 avril 1871 et ne dispose que de compétences d'attributions. Le statut décentralisateur de la loi du 5 avril 1884 ne s'y appliquait pas. La loi du 10 juillet 1964 attribue à Paris la double qualité

De la convergence du droit des collectivités territoriales

« Depuis 1982, la Corse constitue un laboratoire institutionnel⁸¹ » : les statuts et les révisions de statuts se sont en effet succédés, faisant de la Corse une « toile de Pénélope qu'il faut sans cesse recommencer⁸² ». Outre les spécificités fiscales très anciennes⁸³, les premières spécificités sont apparues dès la loi n° 82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la Corse et la loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 relative aux compétences de la région Corse : « en déclarant la conformité à la constitution du statut de la collectivité de Corse faisant d'elle une région à statut particulier, le Conseil constitutionnel autorise le législateur à introduire au sein d'une catégorie existante de collectivités territoriales –en l'occurrence, la région-, les différences d'organisation et de compétences qu'il juge nécessaire pour rendre compte

de ville et de département dépourvu d'exécutif indépendant qui est assuré par le préfet de Paris et le préfet de police. La loi du 31 décembre 1975 ramène Paris sous l'empire des dispositions du droit commun mais certaines spécificités demeurent. L. ZYLBERBERG, « Décentralisation et région parisienne. Un couple maudit ? », *AJDA* n° spécial 1992, p. 127.

⁸¹ D. GUIGNARD, *La notion d'uniformité en droit public français*, thèse Toulouse, 2002, p. 93.

⁸² C. GUETTIER, *Institutions administratives*, Dalloz, coll. Cours de droit, 2^e éd. 2002, p. 81.

⁸³ Crédit d'impôt pour investissements pour les entreprises implantées avant le 1^{er} janvier 2002 (art. 244 quater E CGI), exonération du droit de partage pour les actes de partage de succession et les licitations de biens héréditaires établis jusqu'en 2012 (art. 750 bis A CGI) et exonération des droits de succession sur les immeubles et droits immobiliers jusqu'en 2010 (art. 1135 bis CGI), exonération totale de l'impôt sur les bénéfices pour les entreprises créées avant 2002 pendant 60 mois puis abattements de 80 % à 20 % pendant quatre ans (art. 44 decies CGI), exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les propriétés agricoles (art. 1394 B, 1586 E et 1599 ter D CGI), exonération de la taxe professionnelle départementale et régionale (art. 1586 bis et 1599 bis CGI) et allègements pour la taxe communale (art. 1472 A ter CGI). Enfin, la TVA est allégée (art. 297-I CGI) à 0,9 % pour les animaux vivants de boucherie, à 2,1 % pour de nombreux produits dont les produits alimentaires ou agricoles, à 8 % pour les matériaux de construction, les matériels agricoles, la restauration, l'hôtellerie, l'électricité, et à 13 % pour les produits pétroliers. Les transports entre la Corse et la France continentale sont exonérés de TVA (art. 262, II-11° CGI). La section des finances du Conseil d'État estime que cette accumulation d'avantages fiscaux finit par rompre l'égalité des citoyens devant les charges publiques (avis du 7 novembre 1996 cité in Rapport public, *Sur le principe d'égalité*, *op. cit.*, p. 179-180). On peut aussi remarquer que d'importantes défiscalisations ont été consenties aux départements ultra-marins par la loi n° 30-80 de finances pour 1980 du 18 janvier 1980 dont la teneur a été amplifiée par la loi n° 86-824 de finances rectificative du 11 juillet 1986 ainsi que par la loi n° 91-1322 de finances pour 1992 du 30 décembre 1991.

de la situation particulière de telle ou telle composante nationale.⁸⁴ » Mais l'apport le plus important a été celui de la loi du 13 mai 1991 qui transforme la région Corse en collectivité territoriale *sui generis*. Le Conseil constitutionnel, interdisant des différences de régime trop importantes entre individus d'une même catégorie, avait cependant reconnu la possibilité pour le législateur de créer de nouvelles catégories de collectivités territoriales ne comprenant qu'une unité⁸⁵. En application de l'article 72 de la constitution, l'article L. 4421-1 CGCT érige donc la Corse en collectivité territoriale de la République, substituée à la région de Corse. La loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 accroît encore les compétences de la Corse⁸⁶. Un nouveau projet de statut fut élaboré par le gouvernement et soumis, le 6 juillet 2003, à référendum local, conformément à la loi du 10 juin 2003, mais se confronta au refus des votants⁸⁷.

Selon l'article L. 4422-1 CGCT, « les organes de la collectivité Corse comprennent l'assemblée de Corse et son président, le conseil exécutif de Corse et son président assistés du Conseil économique, social et culturel de Corse⁸⁸. » L'assemblée délibérante, « qui prend volontairement le nom solennel d'Assemblée de Corse pour se démarquer des Conseils régionaux de droit commun⁸⁹ », se compose de 61 membres élus au suffrage direct à la représentation proportionnelle. L'assemblée dispose d'une certaine liberté d'organisation : elle désigne de manière distincte son président et les

⁸⁴ F. WEBERT, *Unité de l'État et diversité régionale en droit constitutionnel français*, op. cit., p. 149.

⁸⁵ CC n° 82-138 DC du 25 février 1982 ; n° 91-290 DC du 9 mai 1991.

⁸⁶ JO 23 janvier 2002, p. 1503. Cf. P. FERRARI, « La loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse », *AJDA* 2002 p. 86 ; *Le nouveau statut de la Corse*, dossier *RFDA* 2002 p. 459 et s. et p. 685 et s. ; J.-P. PASTOREL, « Les nouvelles compétences de la Collectivité territoriale de Corse », *RFDA* 2002, p. 685.

⁸⁷ CE Ass., 17 octobre 2003, *Consultation des électeurs de Corse*, n° 258487 et 258626.

⁸⁸ Le Conseil économique, social et culturel de la Corse est le résultat de la fusion des précédents Conseil économique et social et Conseil de la culture, de l'éducation et du cadre de vie mais garde trace de cette dualité au travers de ses deux sections correspondant aux deux anciens Conseils (art. L. 4422-35 CGCT). Le Conseil est consulté par le président du conseil exécutif sur le projet de plan d'aménagement et de développement durable de la Corse, sur les projets en matière de transports, sur le budget, sur les projets de délibérations ayant pour objet la sauvegarde et la diffusion de la langue et de la culture corses et donne son avis sur l'activité des sociétés publiques audiovisuelles en matière de développement de la langue et de la culture corses.

⁸⁹ A. GRUBER, *La décentralisation et les institutions administratives*, A. Colin, 2^e éd., 1996, p. 527.

De la convergence du droit des collectivités territoriales

membres de son bureau chaque année. Le bureau, qui n'est pas l'exécutif de l'assemblée, organise le travail de l'assemblée (art. L. 4422-9, al. 9 CGCT). Le conseil exécutif (le président et huit conseillers exécutifs) est un organe distinct, élu par l'Assemblée.

« Le schéma institutionnel original adopté est plus proche de l'organisation politique que de l'organisation administrative⁹⁰ ». L'article 25 de la loi du 13 mai 1991 instaure en effet un contrôle de l'assemblée de Corse sur le conseil exécutif qu'elle peut contraindre à la démission en lui retirant sa confiance par le vote d'une motion de défiance qui est assortie de l'investiture simultanée d'un nouvel exécutif⁹¹. Il s'est agit là de l'« originalité la plus forte du statut⁹² » : si la notion de censure figure de longue date dans les institutions de plusieurs territoires d'outre-mer, elle n'y a jamais été assortie de l'investiture simultanée d'un nouvel exécutif. Par la suite, la loi du 19 janvier 1999 a généralisé ce mécanisme de responsabilité politique à toutes les régions⁹³, la Corse ayant servi en fait de laboratoire.

La collectivité territoriale de Corse dispose de larges compétences pour préserver l'identité culturelle de l'île. La collectivité met en place des activités éducatives complémentaires et un plan de développement de l'enseignement de la langue et de la culture corses. Ce plan est exécuté selon une convention conclue entre l'État et la collectivité (art. L. 4424-5 CGCT)⁹⁴. La collectivité mène également des études et des actions pour la protection du patrimoine artistique et archéologique (art. L. 4424-7 CGCT) et passe des

⁹⁰ A. ROUX, *Droit constitutionnel local*, Economica, 1995, p. 88 ; A. VIOLA, *La notion de République dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, LGDJ, 2002, p. 147.

⁹¹ La motion de défiance contient l'exposé des motifs justifiant sa présentation et la liste des noms des candidats aux fonctions de président et de conseiller exécutif qui remplaceront les élus mis en cause. Le vote de la motion ne peut se dérouler que 48 heures après son dépôt. Selon l'article L. 4422-31 CGCT, « sont seuls recensés les votes favorables à la motion, qui n'est considérée comme adoptée que lorsqu'elle a recueilli le vote de la majorité absolue des membres composant l'assemblée ». Si la motion de défiance est adoptée, les candidats aux fonctions de président et de conseillers exécutifs assurent sans délai la mission pour laquelle ils viennent d'être élus (art. L. 4422-31 al. 4 CGCT).

⁹² T. MICHALON, « La Corse entre décentralisation et autonomie. Vers la fin des catégories », *RFDA* 1991 p. 721, p. 728.

⁹³ Loi n° 99-36 du 19 janvier 1999, *JO* du 20 janvier 1999 p. 1024. Cf. J.-M. PONTIER, « La régionalisation des élections régionales » *RA* 1999, p. 175 et « Les réformes du fonctionnement des Conseils régionaux », *RA* 1999, p. 295 ; A. GRUBER, « La réforme des Conseils régionaux », *LPA* du 12 février 1999, p. 9.

⁹⁴ A. VIOLA, « Le Conseil constitutionnel et la langue corse », *RFDA* 2002, p. 474.

conventions avec les sociétés publiques audiovisuelles pour promouvoir la langue et la culture corses.

Dans le secteur économique stratégique du tourisme, la collectivité définit les orientations du tourisme et sa politique de promotion. Elle assure la coordination des activités publiques et privées en matière de tourisme, se charge du classement des stations par arrêté du président du conseil exécutif qui contrôle également l'activité des offices et de l'agence du tourisme dans le cadre de la tutelle exercée par la collectivité sur ces organismes (art. L. 4422-26 CGCT). Divers comités sont de plus créés en matière économique, agricole et environnementale, particulièrement concernant la gestion des ressources en eau⁹⁵.

Outre des institutions et compétences spéciales, la Corse peut être soumise à des régimes juridiques dérogatoires. L'assemblée est en effet appelée à émettre un avis sur les projets et propositions de lois ou de décrets contenant des dispositions spécifiques à la Corse. L'article 26 de la loi du 13 mai 1991 prévoit la possibilité de présenter des propositions afin d'adapter des dispositions législatives ou réglementaires dans certains domaines⁹⁶ mais ce mécanisme n'a jamais été utilisé. La Corse peut également demander à être habilitée par le législateur à fixer des règles qui tiennent compte de la spécificité de l'île par délibération motivée de l'assemblée de Corse transmise par le président du conseil exécutif au Premier ministre et au préfet. Adaptation du droit et habilitation législative, voici des particularisations locales du droit qui font songer à ce qui peut être fait pour les collectivités territoriales ultra-marines.

*

**

⁹⁵ Un comité pour le développement industriel de la Corse est institué (art. L. 4422-30 CGCT). La collectivité conçoit un programme de prospection, d'exploitation et de valorisation des ressources énergétiques locales (art. L. 4424-39 CGCT). Un comité de bassin est mis en place et élabore un projet de schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux révisé tous les six ans. Sont également créés un Office d'équipement hydraulique de la Corse, un Office du développement agricole et rural de la Corse et un Office des transports de Corse. Cf. A. CHAMINADE, *Pratique des institutions locales*, Litec, 2^e éd., 2005, p. 70-73.

⁹⁶ Compétences, organisation et fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse, toute disposition législative ou réglementaire concernant le développement économique, social et culturel de la Corse.

De la convergence du droit des collectivités territoriales

Expérimenter une nouvelle organisation institutionnelle, de nouvelles compétences, obtenir un statut particulier en conséquence, voilà de quoi intéresser toute collectivité territoriale métropolitaine qui sera ainsi soumise à l'identité législative mais dotée de compétences spécifiques et de possibilités d'adaptation du droit à ses spécificités locales, comme c'est le cas outre-mer. Aujourd'hui, des régions telles l'Alsace ou les Normandies s'interrogent pour fusionner leurs Conseils généraux et régionaux.

Cherchons alors un instant, en guise de conclusion, quelques spécificités tarn-et-garonnaises pouvant justifier une telle particularisation du droit. Nous passerons pudiquement sur la fondation de Montauban par le comte de Toulouse Alphonse Jourdain en 1144 : le cordon ombilical toulousain a été depuis longtemps coupé même si les liens sont restés forts comme en témoigne l'assistance du présent colloque. Nous pourrions plutôt retenir une riche histoire protestante avec la faculté de théologie protestante mais aussi, bien avant, les premières assemblées calvinistes au XVI^e siècle puis la place de sûreté huguenote de Montauban octroyée par l'édit de Nantes en 1598 qui résista au siège de 1621, mais offrit sa soumission en 1629 face à Richelieu. Le cardinal qui créera la même année la généralité de Montauban, capitale régionale commerçante, privée de son rang en 1790 mais rétablie dans ses droits en 1808 par Napoléon. Le Tarn-et-Garonne, rejeton d'un cardinal et d'un empereur : connaît-on parrainages plus glorieux que ceux-ci ? Le département, très rural, a poursuivi son activité commerçante grâce à sa production agricole et surtout fruitière avec le chasselas de Moissac. Doit-on y voir l'illustration du lien entre protestantisme et commerce mis en lumière par Max Weber ? De même, ce département, du fait de sa formation quelque peu artificielle, se caractérise par une forte diversité de terroirs et de cultures occitanes⁹⁷ qui forment une richesse à préserver. Revendiquons donc ici des compétences en matière culturelle et religieuse, agricole. J'ajouterai encore deux caractéristiques du Tarn-et-Garonne, qui ne sont peut-être pas sans lien : les tornades et une conduite routière dangereuse. Ne dit-on pas dans le toulousain « 82, dangereux ! » ? Peut-on alors imaginer un transfert de compétence en matière de prévention des risques météorologiques et routiers ? Voilà déjà de quoi faire du Tarn-et-Garonne un département « exotique ». Ce serait un peu du soleil des tropiques sur les rives du Tarn et de la Garonne.

⁹⁷ S. BOURDONCLE, « Création administrative et politique linguistique : la langue occitane au moment de la formation du Tarn-et-Garonne », cf. *supra*.

Jean-Charles Jobart

Faut-il alors craindre un retour de la « cité revêche » décrite par Christine Menges⁹⁸ ? De tant de spécificités, il n'est rien à redouter : la particularité n'aura de sens qu'au sein de l'unité française. Il n'est guère de risque que le Tarn-et-Garonne se détourne un jour du drapeau tricolore puisque, rappelons-le, c'est un Montalbanais, Jeanbon Saint-André qui fit adopter en 1794 le drapeau tricolore par la Convention.

⁹⁸ Chr. MENGES, « Le destin d'une capitale d'Ancien régime. Montauban et l'organisation territoriale de la Constituante », cf. *supra*.

RAPPORT DE SYNTHÈSE

par Philippe Delvit et André Cabanis,
professeurs à l'Université de Toulouse I sciences sociales

On peut se demander s'il est pertinent de publier un rapport de synthèse. On voit bien l'utilité d'un compte-rendu oral, prononcé en conclusion d'un colloque comme celui qui a réuni, au Centre universitaire de Montauban, durant deux journées fort remplies, une centaine de participants, des enseignants, des chercheurs, des élus locaux, un public attentif mais trop silencieux... Le rapport final présenté à la tribune est l'occasion de faire le point, plus ou moins adroitement, en tout cas à chaud et en tenant compte de l'ambiance ambiguë d'une rencontre qui se termine, donc dans l'impatience des retours qui se profilent. Pour autant que les rapporteurs ne se bornent pas à développer leur propre conception des thèmes traités, sauf s'ils ne tiennent aucun compte des communications présentées ou des discussions organisées, c'est l'occasion, pour ceux qui ont manqué une intervention importante et qui le regrettent, de s'en voir présenter un résumé, remis en situation. C'est aussi l'opportunité de rassembler des éléments dispersés, d'en tenter la synthèse, d'esquisser prudemment une ligne directrice dont on peut avoir le sentiment qu'au fil des propos tenus, elle s'est assez naturellement dégagée, née du choc des convictions mais aussi du souci d'ouverture et de dialogue de chacun. Tout compte fait, un rapport de synthèse oral se justifie assez bien. Il a été prononcé. Fallait-il aller plus loin et lui donner un écho écrit à la fin des *Actes* du colloque ?

L'on sait bien qu'un texte publié six mois après avoir été improvisé, ne peut avoir les mêmes justifications qu'une intervention, prononcée quelques instants après la tenue de la dernière discussion. Dans ce livre, il conclut la publication des communications transmises par les auteurs, soigneusement mises en forme et relues. Il risque de faire double emploi, surtout si l'on se

borne à une plate énumération des interventions, à un résumé neutre de leurs propos et à quelques remerciements où le mondain le dispute à l'hypocrite. Finalement, les signataires de ces lignes ont considéré qu'il ne serait pas absurde de jeter sur le papier les quelques remarques imaginées dans les dernières minutes du colloque. Il y est fait allusion à l'ensemble des communications présentées et, si certaines n'ont pas été mises en forme écrite à temps, parfois pour des raisons légitimes, et donc sont absentes de ces pages, c'est une façon de rappeler qu'elles ont, malgré tout, été prononcées, de leur rendre justice, parfois peut-être de stigmatiser gentiment leurs paresseux auteurs. En tout cas, le colloque retrouve ainsi toute sa dimension, sans absence, justifiée ou pas. Au surplus, la comparaison minutieuse des textes publiés et de la synthèse proposée révèle au lecteur attentif quelques variantes qui reflètent une pensée qui a évolué entre le discours prononcé et la mise en forme écrite. Il y a aussi la subjectivité des rapporteurs qui ont peut-être entendu autre chose que ce qui voulait être dit et qui expriment, d'une certaine façon, les impressions de l'auditoire. On parlait d'ambiance, au début de ce propos. C'est d'elle aussi que l'on tente de rendre compte dans ce rapport prononcé, puis rédigé immédiatement après la fin du colloque, sous l'influence des impressions mêlées qui étaient les nôtres alors.

La succession des interventions telle qu'elle était prévue dans la programmation initiale exprimait à la fois la rationalité implicite que les organisateurs avaient cru pouvoir y introduire et les exigences du calendrier de travail de chacun. Le hasard et la nécessité y avaient leur place. Dans les pages qui suivent, nous avons cru pouvoir bouleverser cet ordre, en fonction d'une logique *a posteriori* et d'une cohérence reconstituée. En revanche, nous avons conservé la division entre les deux journées, il est vrai fondée sur une distinction assez péremptoire, celle qui conduit à distinguer d'une part « l'invention d'un objet politique : le Tarn-et-Garonne », d'autre part « le département : un élément de la biodiversité politique ».

I – L'invention d'un objet politique : le Tarn-et-Garonne

On peut rassembler dans une salle de colloque une trentaine de communicants et une centaine d'auditeurs avec quelques espoirs et beaucoup de craintes dont la moindre n'est pas de s'ennuyer. Rien de semblable au cours de ces journées de mars 2008. De même les appréhension que certains pouvaient nourrir quant au niveau scientifique de ces rencontres ont-elles été promptement balayées par la rigueur scientifique

Rapport de synthèse

des auteurs, ce qui a permis de surmonter victorieusement trois craintes principales.

Une première remarque correspond à la *crainte que cette commémoration* du bicentenaire de la création du département de Tarn-et-Garonne *tourne à la manifestation d'autoglorification* comme celles que peuvent organiser, en des circonstances comparables, certaines entreprises ou institutions privées, voire publiques. Rien de plus naturel pourtant que de vouloir marquer l'anniversaire d'une naissance, d'autant qu'en ce qui concerne le Tarn-et-Garonne, porté sur les fonts baptismaux par Napoléon en personne, les circonstances de sa création méritaient d'être célébrées. Elles furent, en effet et à tous égards exceptionnelles au point d'en faire un cas unique dans l'histoire du découpage du territoire national. En même temps, de telles cérémonies de commémoration sont toujours plus ou moins exposées à des risques de dérapage qui, s'agissant des espaces rassemblés en 1808 autour de Montauban, auraient pu prendre la forme d'une exaltation de l'unité et de l'homogénéité du département et d'une évocation de sa naissance en terme de luttes ouvertes contre les voisins dans une ambiance de fièvre obsidionale. Un tel état d'esprit se serait assez naturellement traduit par la dénonciation de tous les éléments allogènes, considérés comme des menaces, qu'il s'agisse du cadre régional que certains détracteurs des villes de préfecture voudraient voir subsister seul, qu'il s'agisse même des départements voisins au détriment desquels le Tarn-et-Garonne a été constitué. Il y a été fait allusion à plusieurs reprises, à ces morceaux de territoire enlevés au Lot et à la Haute-Garonne, dans de moindres proportions au Gers et au Lot-et-Garonne ; l'on a évoqué les pressions du gouvernement impérial pour obtenir ces concessions ; il n'est jusqu'au refus obstiné du Tarn, ce voisin proche, y compris par l'homonymie, de rien abandonner, qui n'ait laissé des traces. Le rejet des autres collectivités territoriales, l'exaltation d'une identité locale censée préexistante, l'orgueilleuse confiance dans notre exceptionnalité, auraient pu être au rendez-vous de ce colloque et en compromettre la pertinence scientifique.

Il n'en a rien été et le propos de José Gonzalez, ouvrant nos journées au nom du Conseil général, a rassuré tous ceux qui auraient pu être inquiets. S'exprimant au titre du Tarn-et-Garonne, il a présenté un récit à la fois érudit et nuancé de cette année 1808 qui nous rassemble. De fortes personnalités ont peuplé son propos : celle de Napoléon, bien sûr, mais aussi celle de Cambacérès, trop bien reçu à Montauban pour n'avoir pas été converti à l'idée d'en faire une ville de préfecture. Le vice-président

Gonzalès s'est également et très justement appliqué à tordre de cou à quelques légendes, indignes d'un événement comme celui qui nous rassemble, telle cette histoire aberrante de l'empereur posant son poing sur une carte pour définir les contours du nouveau département : anecdote absurde pour qui connaît la rigueur qui présidait déjà à toute décision administrative de ce type, avec des procédures où, malgré la dictature bonapartiste, une part de concertation avait sa place. José Gonzalès n'a pas dissimulé les obstacles qu'il a fallu surmonter. Créer un département ? Ce fut une véritable *gageure*, a-t-il souligné, rappelant qu'il a été nécessaire de « surmonter les mésententes », notamment avec les départements voisins. Pour autant, il ne s'est pas situé sur le terrain de la narration indifférente. Comme chacun de nous ici, il mesure le privilège d'être à même de célébrer ce bicentenaire et, au-delà de l'humour de son propos, nous ne pouvons qu'adhérer à l'idée qu'une occasion de ce type ne se représentera pas de sitôt. Pour autant, il a présent à l'esprit des propositions récentes – précisons pour ceux qui nous lirons dans quelques années : le programme de la commission présidée par Jacques Attali – tendant à rien moins qu'à supprimer les départements. Au-delà de réticences que beaucoup partagent ici, les consignes de José Gonzales ont été dignes d'une rencontre académique : « toutes les perspectives sont bonnes à explorer ». L'universitaire le plus exigeant ne pouvait qu'être rassuré.

C'est délibérément que les mots introductifs de Philippe Delvit, vice-président de l'Université Toulouse I, se sont situés dans la même logique. Ce sont les termes « moment de confrontation » qui lui sont venus à la bouche pour définir les conditions de création de la nouvelle entité territoriale et pour ouvrir ce colloque qu'il a organisé. Il l'a, par ailleurs resitué dans le cadre du partenariat qui lie le Conseil général et l'Université des sciences sociales de Toulouse autour de formations performantes, souvent exemplaires, pluridisciplinaires pour ce qui est des deux premières années d'enseignement supérieur, professionnalisées en ce qui concerne les diplômes de licence, définis en fonction des caractéristiques du département et des attentes du marché de l'emploi, dans une perspective d'accompagnement et d'encouragement du développement économique. Philippe Delvit a, également, souligné son souci d'associer de jeunes collègues à cette manifestation universitaire, occasion de leur fournir des perspectives d'interventions et de publications utiles pour leur carrière, moyen aussi de constituer un vivier et de fidéliser ceux qui, demain, constitueront l'armature pédagogique du Centre universitaire. Ce propos liminaire fut, enfin, le moment d'évoquer les liens historiques entre le

Rapport de synthèse

Conseil général et l'Université, commémorés par la remise à M. Gonzalès d'un ouvrage de présentation iconographique du corps enseignant toulousain au cours des siècles, avec les portraits de Raymond-Osmin Bénech et de Ferdinand Arnault, tous deux professeurs à la Faculté de droit de Toulouse au XIX^e siècle, tous deux membres du Conseil général de Tarn-et-Garonne, le second ayant ajouté à son mandat de représentant du canton de Montpezat-de-Quercy le poste de vice président de l'assemblée départementale. Les rapports entre la collectivité territoriale et l'institution universitaire sont donc plus anciens, profonds et naturels que beaucoup le croient. Ils ont trouvé un nouvel élan dans le cadre des implantations universitaires nées avec la décentralisation.

Parmi les interventions qui ont suivi, il en est deux dont l'on doit souligner que, même si ce ne fut pas leur thème central, elles se situèrent dans cette salubre perspective de mise en question de mythes trop ostensiblement et exagérément unificateurs. Ainsi, après avoir présenté dans le détail, cette journée fondatrice du 29 juillet 1808, Christian Stierlé a-t-il utilisé, à propos du territoire du jeune département, les termes d'« assemblage hétéroclite ». Le mot a été repris au vol par Guy Astoul. Il en a discuté les termes. Il a clos son intervention d'un vigoureux « on n'est pas un pays éclaté », qui fait la part belle au volontarisme sur les logiques parfois complémentaires de la géographie et de l'histoire. Stéphane Bourdoncle, pour sa part, s'est fondé sur les résultats de l'enquête des années 1807-1810 portant sur la géographie linguistique du département. Il montre que, si l'ouest et le sud-ouest sont gascons, le reste du territoire est languedocien. Il cherche à déterminer –question au cœur de nombre de discussions actuelles- si une rivière comme la Garonne constitue une limite ou, au contraire, un trait d'union. Il souligne que les langues vernaculaires servaient alors essentiellement pour la communication orale et que les élites locales les pratiquaient comme un moyen de se faire comprendre et obéir. Utilisant les réponses aux questionnaires proposées alors et fondées sur une demande de traduction de « la parabole du fils prodigue », empruntée à la Bible, il compare cinq expressions utilisées pour démarrer le récit et correspondant aux modes d'expression courante à Auvillar, à Montauban, à Saint-Antonin-Noble-Val, à Valence d'Agen et à Verdun-sur-Garonne. Les termes sont souvent différents et reflètent une diversité qu'il serait vain de nier mais qui n'interdisent pas de tenter de dégager des familles linguistiques.

On retrouve cette diversité, on la touche presque, en tous cas du regard, avec la belle cartographie projetée par Jean Le Pottier et Marie-Noëlle

Berdeaux. L'interrogation de départ est sans ambiguïté : « un département divers ou un ». La réponse est nuancée même si, à travers la dizaine de représentations du Tarn-et-Garonne sous l'Ancien Régime mais en utilisant le découpage communal actuel, ce sont plutôt les éléments d'hétérogénéité qui sont mis en avant, avec des circonscriptions qui coïncident rarement et qui empiètent sur les départements voisins. Ainsi de la carte ecclésiastique avec quatre archevêchés et neuf évêchés, de la celle des sénéchaussées avec deux Parlements et huit sénéchaussées, de celle des généralités avec quatre généralités et neuf élections (le nombre correspond à celui des circonscriptions ecclésiastiques mais pas les limites), de celle des départements de 1790 avec cinq départements et neuf districts (le découpage que l'on veut oublier), enfin celle de 1807 où les neuf districts ont été remplacés par cinq arrondissements. On songe à une émission de télévision de qualité, car c'est bien à la découverte du « dessous des cartes » du Tarn-et-Garonne que nous sommes conviés. Chaque découpage est une source de réflexion et, souvent, de surprise par le sentiment qui s'impose d'une infinie imagination et de multiples sources d'inspiration chez les responsables administratifs lorsqu'il s'agit de trancher dans les territoires qui leur sont soumis.

Une deuxième remarque correspond à une deuxième *appréhension*, celle de succomber à la tentation de *présenter la création du département comme le résultat d'une sorte de mouvement irrésistible venu du fond de la population*, et d'abord des Montalbanais, humiliés par le découpage révolutionnaire, avec une irrésistible vague de réclamations surgie de tout un peuple mobilisé pour réclamer le titre de préfecture. Une telle conception romantique de l'histoire n'avait pas sa place ici, même si l'enthousiasme populaire fut parfois au rendez-vous de ces événements du début du XIX^e siècle. Il en alla ainsi de cette nuit du 28 au 29 juillet 1808, remarquablement mise en image pour nous par Christian Stierlé, narrateur si talentueux que nous avons l'impression d'assister à la scène : toute la ville éveillée, fastueusement décorée notamment par des statues d'Ingres père, les rues illuminées, les habitants suspendus dans l'attente de l'empereur qui arrive enfin un peu avant une heure du matin. Le récit est tellement évocateur que nous avons également le sentiment de suivre la promenade effectuée, dès le petit matin, par l'empereur accompagné de Berthier, tous deux à cheval, dans les rues de la ville, selon un itinéraire soigneusement reconstitué. Finalement, après un accueil inoubliable, la phrase décisive est jetée au maire, promettant de rétablir la ville « dans ses droits ». Cet instant fondateur ne peut faire oublier

Rapport de synthèse

tout ce qui a précédé et suivi, jusque plusieurs siècles avant, pour faire de Montauban la capitale administrative qu'elle est devenue. A chaque étape de ce destin, c'est une volonté politique qui se manifeste et dont ce colloque permet de suivre les manifestations et les aléas.

Cette volonté politique apparaît bien dans la communication de Christine Mengès. « Grosse capitale », « ville considérable » sous l'Ancien Régime, Montauban s'affirme d'abord comme un centre plus économique que politique. Cette dernière vocation résulte d'arbitrages rendus au niveau du gouvernement royal et destinés à consolider la fidélité de l'ancienne ville huguenote, longtemps rebelle. En moins de cinq ans, des institutions nouvelles se succèdent à Montauban : le tribunal du sénéchal en 1631, le présidial en 1632, l'élection en 1633, la généralité en 1635... et finalement la Cour des aides transférée contre son gré depuis Cahors en 1661. Catherine Mengès parle de cette dernière avec une sévérité justifiée par la certitude que nul ne la connaît mieux. Elle montre la volonté de la monarchie de développer la présence de l'administration dans une ville à la fidélité suspecte, au point d'y imposer une Cour « sans travail et sans scrupule », pour reprendre l'expression utilisée par la communicante. Les conflits de compétence et de préséance se multiplient. Les consuls de la ville comme l'intendant du roi en sont victimes. A la fin de l'Ancien Régime, c'est la grande déception : à une volonté politique, celle de l'administration royale, succède une autre volonté politique, celle des révolutionnaires et Montauban perd son rôle de chef lieu.

La roue tourne de nouveau. La décision de l'empereur va tout changer. Nous l'avons déjà constaté : elle ne fut pas le résultat du hasard mais la récompense d'un long travail de *lobbying* comme le montre Christian Stierlé, sans cependant employer le terme, du reste parfaitement anachronique. C'est surtout l'œuvre du maire Vialète de Mortarieu : il sollicite une audience auprès de Napoléon en 1806 et obtient la promesse que l'empereur s'arrêtera dans sa ville ; l'année suivante, c'est la réception fastueuse réservée à Cambacérès qui y est apparemment sensible ; entre Paris et l'Espagne, Napoléon s'arrête à Bordeaux avant de revenir à Toulouse : c'est là qu'il faut aller le chercher ; Vialète de Mortarieu ne ménage pas les compliments : Montauban sans la visite du chef de l'Etat, ce serait comme une terre privée de soleil... On se dit qu'il y va un peu fort ; l'on se trompe : l'on n'en fait jamais trop avec les grands. La visite a lieu et le titre de préfecture est obtenu. Pour autant, tout n'est pas acquis mais la volonté du maître facilite tout. On le retrouve tel qu'on le connaît : pressé, précis, efficace. Maret qui dirige la secrétairerie d'Etat, est chargé de tout organiser.

Le sénatus-consulte créant le département est voté par le Sénat le 4 novembre 1808, le décret impérial est signé le 21 novembre 1808 à Burgos, donc dans une ville finalement moins éloignée de son lieu d'application que le décret organisant la Comédie française signé à Moscou en 1812 mais ce qui témoigne de la volonté du maître de continuer à régir son Empire partout où il se trouve, quelle que soit la ville où l'entraînent ses campagnes.

La formule de Guy Astoul, présentant le département comme le « résultat d'une volonté politique forte » va dans le même sens, insistant sur le fait que le hasard n'a guère de place dans tout cela mais résulte de choix stratégiques présidant au découpage territorial. Une certaine consultation des représentants de la population a été mise en œuvre par Maret, ce qui conduit Castelsarrasin et Grisolles à exprimer le désir de rester liés à la Haute-Garonne tandis que Villemur aurait accepté un rattachement au Tarn-et-Garonne. Le décret en décidera autrement. Si le découpage final respecte dans l'ensemble les anciennes limites datant de la Révolution et parfois antérieures, il est des rectifications qui ont laissé des traces, par exemple liées au fait que l'on croit bon d'utiliser les cours d'eau comme des limites naturelles. La récurrence des frontières séculaires dans les réminiscences des populations apparaît bien avec ce constat qu'il est encore, deux siècles plus tard, des communes du département, tels Corbarieu ou Villebrumier, pour se souvenir qu'au nom d'une logique technocratique avant l'heure, on les a « spoliées » de lambeaux de territoires leur appartenant de mémoire immémoriale mais situés de l'autre côté d'une rivière. Tout ne s'explique d'ailleurs pas aisément. Ainsi du refus obstiné du Tarn de rien abandonner : quel rapport de force une telle attitude traduit-elle ? A l'inverse, on remarque l'abandon par le Lot-et-Garonne de Valence d'Agen et de Montaigut d'Agenais qui change même de nom pour devenir Montaigut-de-Quercy.

La volonté politique est aussi au rendez-vous de la communication de M. Bourdoncle. C'est ce que reflète la formule qu'il a utilisée à propos de l'enquête de 1807-1810, mobilisant son *power point* pour afficher l'existence d'une « politique linguistique » ce qui a suscité quelques réactions contrastées lors de la discussion. Pas de doute à ses yeux : au-delà du souci des responsables administratifs de procéder à un « inventaire scientifique », une telle investigation est « révélatrice des rouages administratifs ». La langue devient un instrument au service de l'administration qui entend connaître les diversités locales pour mieux contrôler les esprits et les territoires.

Rapport de synthèse

Tout n'est pourtant pas facile et il ne suffit pas de décider et d'imposer comme le montre le difficile rattachement de Saint-Antonin-Noble-Val, décrit par Renaud Carrier. Nous retiendrons sa formule sur un « canton des paradoxes ». L'on ne peut qu'accepter son diagnostic : tout en n'étant pas, au début du XIX^e siècle, marqué par une forte personnalité, ce territoire ne peut non plus être taxé d'immobilisme. S'il accepte, en 1808, d'être intégré au Tarn-et-Garonne, c'est notamment pour des raisons fiscales, parce qu'il se sent trop lourdement imposé dans l'Aveyron. Cela ne l'empêche pas, quelques années plus tard, de se plaindre du taux des contributions dans son nouveau département de rattachement. Les responsables administratifs qui viennent de l'extérieur sont surpris et déconcertés par ce qui leur apparaît comme un « pays inculte et sauvage ». Il n'est jusqu'au préfet de Tarn-et-Garonne qui ne se plaigne de ne pas comprendre les habitants de ces espaces périphériques et de n'être pas compris par eux. Rare et méritoire aveu d'un fonctionnaire d'autorité envoyé par le pouvoir central.

Une troisième remarque correspond à un troisième *risque*, celui de la *présentation d'un passé imaginaire, revisité, idéalisé, valorisé pour être mis au service d'un idéal politique*, nécessairement reconstitué. Il n'en a rien été au cours de cette première journée de colloque et les deux cents ans du Tarn-et-Garonne ont été présentés dans leur complexité, celle qui caractérise un passé composé. Cela apparaît d'abord avec l'évocation d'un certain nombre de lieux de mémoire. Pascale Marousseau a décrit l'un des plus caractéristiques de ces lieux avec le récit de ce qu'elle considère comme « l'épopée des archives ». Quant on connaît la richesse des dépôts rassemblés et conservés à Montauban, désormais et comme partout en France placés sous la responsabilité du Conseil général, l'on mesure le chemin parcouru depuis la décision de destruction des titres anciens en 1793, finalement et heureusement limitée à la mise au feu de quelques documents sans valeur, la suite renvoyée au lendemain jusqu'à ce qu'un providentiel contre-ordre conduise à renoncer à l'élimination totale. Les liasses sont alors placées au hasard dans des sacs que l'on veut ensuite récupérer, donc laissées en tas, inondées, vendues lorsqu'il s'agit de parchemins susceptibles d'être récupérées pour des reliures... Finalement, à partir du milieu du XIX^e siècle, on commence à prendre conscience que les archives n'ont pas seulement un intérêt administratif, donc limité aux documents les plus récents : l'histoire, la mémoire collective ont aussi leur place. Les archives de l'évêché et de la Cour des aides font désormais figure de monuments du passé, donc à préserver. Les communes se rendent

compte de l'intérêt qu'il y a à faire confiance aux modes de conservation mis en place au niveau du département. Les riches dépôts préservés à Castelsarrasin et à Moissac sont rapatriés entre 1848 et 1880. Il n'y a finalement que les archives de l'intendance, parties à Cahors, revendiquées par Montauban, qui ne finissent par être définitivement attribuées au Lot par une décision du ministre de l'Intérieur intervenue au milieu du XIX^e siècle. Chacun en convient aujourd'hui : il n'y a pas là un enjeu susceptible d'empoisonner durablement les rapports entre deux départements voisins et solidaires.

Autres lieux de mémoire et qui mobilise un public de plus en plus nombreux : les musées. Martine Regourd en a parlé en spécialiste incontestable. Comme le suggérait l'appel à communication lancé pour ce colloque, elle a replacé la question dans son cadre historique avec le rappel des conditions de rassemblement des collections royales, préfiguration du musée du Louvre. Elle s'est souvenu du projet Chaptal de 1801 consistant à doter quinze villes de province d'un musée de niveau national. Elle a rappelé le rôle tenu au XIX^e siècle par les sociétés archéologiques et par les rassemblements de collections préfigurant très tôt les musées des arts et traditions populaires. Elle arrive tout naturellement à cette loi de 2004 qui fait de la protection du patrimoine rural une compétence départementale. A travers une série d'exemples, elle traite des diverses politiques conduites par des Conseils généraux de la région à l'égard des questions muséographiques et le tableau qu'elle en présente nourrit la réflexion par cette impression que chaque département est en quête d'un positionnement original : le Gers le trouvant notamment dans le rôle reconnu à Flaran, l'Aveyron avec le musée Fenaille dont on sait qu'il a nourri la récente campagne électorale mais aussi les musées Soulages et Puech, le Tarn avec les musées Toulouse-Lautrec d'Albi et Goya de Castres mais faisant aussi une place importante à l'art sacrée avec les musées de Lavaur et Ferrières, ce dernier autour du protestantisme ; enfin, bien sûr le Tarn-et-Garonne et notamment le musée Ingres de Montauban, et celui de Moissac sur l'art roman. On ne peut que se retrouver autour de sa conclusion, souhaitant une vision commune pour un destin commun. C'est un enjeu majeur auquel les Conseils généraux sont confrontés et il est heureux qu'ils en aient conscience.

Autre élément de ce passé composé dont on souhaite exposer tous les éléments sans interdictions : une histoire religieuse compliquée. L'intervention de Danielle Cabanis le montre bien avec la description de l'évolution d'une communauté protestante qui n'a jamais quitté totalement Montauban, même après la révocation de l'édit de Nantes, qui a dû se faire

Rapport de synthèse

discrète pour éviter les persécutions ouvertes, qui ressurgit grâce à la Révolution et à la récupération d'un lieu de culte : l'église des Carmes. A partir de là, la bourgeoisie protestante se banalise dans une certaine mesure : une solidarité de classe remplace une solidarité religieuse. Ce sont des gens d'ordre et cela ne peut que plaire à Napoléon. Il n'est jusqu'à la création de la Faculté de théologie protestante qui ne témoigne de sa bienveillance, même si elle pose des problèmes de maintien de la discipline dont Danielle Cabanis donne des exemples sur un ton des plus rafraîchissants... L'intervention de Dominique Haim prend la suite, au moins chronologiquement : il montre que la loi de 1905 ne crée pas toujours une rupture et que, sur nombre de points, elle précipite une évolution commencée bien avant. S'agissant des protestants qui sont atteints par contrecoup alors qu'ils n'étaient pas visés, un consistoire tenu en avril 1906 les montre contraints de se réorganiser, notamment du point de vue financier, tandis que la Faculté de théologie part à Montpellier. Pour ce qui est des catholiques, Monseigneur Marty s'oppose aux mesures préconisées par le Parti radical. Le problème qui va symboliser les conflits est celui des inventaires qu'évoque, avec ses ambiguïtés, un article du journal *La Croix* de mars 1906 à propos des événements survenus à Varennes : la procédure d'inventaire est reconnue comme relevant du *simulacre*. Là aussi le passé est composé.

Après les lieux de mémoire et les conflits à portée religieuse, il est une troisième dimension de l'histoire locale qui fait figure d'enjeu important. Il s'agit de l'occitanisme. Chacun s'est montré, là aussi, disposé à parler sans ambages, et sans dissimuler les ambiguïtés de certaines causes, même lorsque l'on est fort attaché aux cultures locales traditionnelles. Hervé Terral fait revivre devant nous Antonin Perbosc. Ce dernier est, la même année, blâmé comme enseignant pour faire, dans ses classes, trop de place à l'occitan, et célébré comme auteur, avec publication de ses textes, honneur rare à l'époque pour ce genre de littérature. Il figure parmi les *félibres rouges* et en même temps, on le sait proche de Maurras. Les immenses manifestations des vigneronns du sud de la France, en 1907, constituent un épisode central de notre histoire sociale, resté dans les mémoires collectives comme « la révolte des gueux », ce qui ne suffit pas à justifier d'en faire une révolte ethnicisée. Après tout, l'abbé Salvat s'enorgueillit que ce soit en occitan que la vierge Marie se soit adressée à Bernadette Soubirous, dans la grotte de Massabiél près de Lourdes : « Que soy era Immaculada Councepciou ! ». Ambiguïté aussi, évidente dès l'annonce du sujet, dans la communication de M. Laidié : il s'agit de la vieille revendication pour la

résurrection de la province de Toulouse, présentée à partir de 1941 notamment par le marquis de Palaminy, aux sympathies royalistes. Certains propos du maréchal Pétain paraissent alors favorables au provincialisme, ainsi lorsqu'il affirme que le département a été « inventé par des fonctionnaires », formule singulière qui, par son anachronisme et par la personnalité de celui qui l'a prononcée, pourraient être actuellement exploitée à leur profit par les défenseurs du département, pour tenter de disqualifier leurs adversaires. En fait le projet de l'Association pour la renaissance de la province de Toulouse fait figure d'idée morte-née, guère soutenue par l'administration préfectorale, même à l'époque de l'Etat français et, au surplus, n'accordant pas la part belle au Tarn-et-Garonne, écartelé entre plusieurs provinces, ce qui ne peut nous rendre ce découpage sympathique. Ambiguïté aussi mais surtout richesse et diversité de l'occitanisme avec l'érudite recherche de Norbert Sabatié qui a fait porter son investigation sur les membres de l'Académie de Montauban, de la Société archéologique et de l'*Ecolo Carsinolo* [mettre en occitan]. L'on ne peut qu'être frappé par la diversité d'origine des personnalités qui se retrouvent autour ces valeurs linguistiques : fonctionnaires, professions libérales, élus locaux et nationaux, artistes, journalistes... Il y a beaucoup à tirer de cette étude prosopographique et la méthode est exemplaire. On est là, comme partout au cours de la première partie, dans un rejet absolu de l'hagiographie.

II – Le département : un élément de biodiversité politique

La deuxième journée a permis d'élargir le champ d'étude à des aspects plus actuels et plus vastes. Si la commémoration de l'année 1808 et de la création du département de Tarn-et-Garonne constitue le motif de notre colloque, c'aurait été le concevoir d'une manière singulièrement étriquée que de s'en tenir à ce seul cadre. Telle n'était pas la conception des organisateurs ce qui, là encore et si l'on souhaite reprendre le mode de présentation utilisé pour faire la synthèse de la première journée, pouvait paraître exposer à un triple risque, justifiant trois remarques.

La première remarque répond à la *crainte d'une coupure entre des études à caractère surtout historique* au cours de la première journée *et des recherches centrées sur l'actualité* la plus récente lors de la seconde journée, le risque en somme de deux groupes de rapports sans continuité et sans lien entre eux. Tel ne fut pas le cas. L'intervention de Hiam Mouannès a rassuré chacun. C'est ostensiblement que son évocation du préfet –le *praefectus* comme

Rapport de synthèse

L'indique un titre volontairement inhabituel- se situe d'une part dans ce que les historiens présentent volontiers comme la « longue durée » et d'autre part dans une étude minutieuse des dernières réformes en date s'agissant de l'administration locale. Du premier point de vue, elle remonte à rien moins que Charlemagne avec ses *missi dominici* et à la monarchie capétienne avec ses intendants qui constituent en effet l'ancêtre et le modèle pour ces préfets dont Napoléon souhaite que leur création marque, pour les Français, le début du bonheur, espoir un peu imprudent et même inquiétant par cette croyance que c'est à l'administration qu'il appartient de faire les peuples heureux. Elle poursuit son récit avec la description des mesures de déconcentration, occasion de citer dans son propos oral, mais pas dans son texte écrit, la boutade célèbre d'Odilon Barrot selon lequel « c'est même marteau qui frappe mais on en a raccourci le manche », formule moins critique que l'on ne pourrait l'imaginer puisque la physique nous apprend que les coups sont moins forts lorsque l'on raccourcit le ballant. La description de cette longue évolution est mise au service d'une connaissance sans faille des mesures les plus récentes, ce qui vaut à l'auditeur d'abord, au lecteur ensuite d'être instruits sur toute une série de sigles parfois mystérieux mais qui témoignent de la parfaite maîtrise par Hiam Mouannes des textes applicables ce jour : le PASER (plan d'action stratégique de l'Etat en région), le SPER (service public de l'emploi régional), la RGPP (révision générale des politiques publiques) ou le PNNS (plan national nutrition santé). Si l'ACTES correspond à l'Aide au Contrôle de légalité dématérialisé, il fait aussi songer aux actes 1 et 2 du processus décentralisateur, division chronologique qui, parmi d'autres aspects, a nourri la discussion.

L'idée de faire la part des éléments de rupture et de continuité, en invoquant les premiers pour éclairer les seconds, en mêlant le passé et le présent, est également au centre de la présentation de Pierre Allorant, avec la reconstitution d'un certain nombre de dynasties bourgeoises, au destin à la fois exceptionnel et exemplaire. Les réseaux se forment sous nos yeux au début de la Troisième République : Paul Jozon est avocat aux Conseils, député, soucieux d'améliorer le travail législatif en s'inspirant du modèle juridique allemand, traducteur de Savigny ; son frère Marcel Jozon est vice-président du Conseil général des Ponts et Chaussées, auteur d'un projet de statut des fonctionnaires et gendre de Jules Jeanneney, président du Sénat et beau-frère de Georges Maringer, ancien préfet de la Haute-Saône, conseiller d'État, directeur de l'administration départementale et communale. Ces dynasties se prolongent en se confortant mutuellement : Maringer protège André Jozon, successivement préfet des départements de Vendée, du Loiret et de la Marne ; on sait aussi l'exceptionnelle carrière des fils et petit-fils de

Jeanneney : le premier Jean-Marcel, est notamment ministre de la Réforme constitutionnelle avec le général de Gaulle ; le second Jean-Noël, se retrouve finalement président de la Bibliothèque nationale de France. Ces lignées ne sont pas solitaires. Leur destin croise celui des pères fondateurs de la démocratie parlementaire en France, et c'est l'occasion, pour Pierre Allorant, de les évoquer, tels Gambetta, Clemenceau ou Barthou. Ils sont attachés à leurs convictions du début du siècle et notamment à la loi de 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat au point de vouloir appliquer la législation laïque dans l'Alsace-Lorraine recouvrée en 1918 ce qui vaut à Maringer d'être promptement remplacé à son poste de commissaire de la République. Dans tout cela, le département n'est jamais oublié. Il constitue le cadre de l'action de l'Etat et de la vie politique locale. Les membres de ces dynasties bourgeoises ne répugnent pas à effectuer une partie de leur carrière dans la préfectorale. Sans état d'âme, ils mettent ces fonctions de représentant de l'Etat au service de leur idéal politique qu'ils ne peuvent envisager différent des intérêts de la République. Ils jouent à la fois un rôle d'informateur des ministres, de conseillers des maires et d'orientateur des élections en faveur des candidats relevant de leur obédience.

Cette volonté de faire le lien entre des textes anciens remontant au XIX^e siècle et les problèmes contemporains du XX^e, voire du XXI^e siècle se retrouve presque comme un cas d'école et de façon exemplaire dans la démonstration de Didier Guignard portant sur l'actualité de la loi Treveneuc de 1872. On en sait l'origine lointaine : déjà en 1815 lorsque les libéraux et les républicains craignaient un sursaut dictatorial du vaincu de Waterloo, les députés avaient songé à s'appuyer sur les Conseil généraux pour faire obstacle à toute tentative de coup d'Etat ; trente-cinq ans plus tard, l'idée refait surface, cette fois contre le neveu, Louis-Napoléon Bonaparte, que l'on soupçonne non sans raison de projets en vue de renverser la République, perspective si souvent annoncée et retardée que l'Assemblée sera dissoute par surprise le 2 décembre 1851 ; finalement c'est donc en 1872 que la loi est votée, cette fois dirigée contre Adolphe Thiers dont on surestime les intentions autoritaires. Elle demeure en principe en vigueur comme une solution possible même si les juristes s'interrogent sur son abrogation tacite. Elle était faite pour attendre l'adoption d'une constitution. Est-elle encore nécessaire après le vote des lois fondatrices de 1875 ? Esmein y est plutôt hostile ; Hauriou est indécis. En fait, on se souvient du système Tréveneuc chaque fois que la République paraît menacée : en 1940 lors de la débâcle face aux panzers allemands et que l'on craint que le Congrès rassemblant les deux Chambres ne puisse se réunir à Bordeaux ; en 1944 lorsqu'il faut refonder la République et dans la mesure où les résistants ne souhaitent évidemment pas redonner la parole aux députés et aux sénateurs qui ont concédé les pleins pouvoirs au maréchal Pétain ; en 1958 à la perspective de la menace d'un coup d'Etat de la part des unités parachutistes d'Algérie. Les

Rapport de synthèse

juristes continuent de s'interroger : n'est-ce pas maintenant l'article 16 de la constitution de 1958 qui rend inutile la loi Tréveneuc ? cette compétence politique reconnue aux Conseils généraux n'est-elle pas contraire à leur vocation même, c'est-à-dire non politique ? Finalement, l'idée de faire appel, en cas de péril majeur et de disparition de toutes les autorités légitimes, à une centaine d'assemblées réparties sur tout le territoire national, voire outre-mer, est habile par ses contradictions même : il ne sera pas facile de converger de toute la France pour se réunir et pour parler légitimement au nom du peuple mais il sera encore plus difficile à un dictateur ou à un envahisseur de mettre la main sur ces milliers de conseillers dispersés sur l'ensemble du territoire pour les réduire au silence.

Une deuxième remarque correspond au *souci de ne pas limiter l'étude* du découpage territorial et du rôle des collectivités locales *au seul département*. Dans cet esprit, Pierre Bodineau vient opportunément parler de la région. Sa présentation est celle d'un théoricien attentif à dégager les principes et les logiques mais aussi celle d'un expert praticien, connaissant les institutions de l'intérieur. Il met en évidence une coupure chronologique importante, celle que marque l'année 1970. Avant cette date, les institutions créées au niveau régional sont vraiment minimalistes : dans un premier temps le cabinet du préfet, le Comité régional d'expansion économique et un sous-préfet chargé de mission pour le développement économique. S'y ajouteront par la suite, la Commission de développement économique régionale (CODER) et la mission régionale. La doctrine officielle se veut péremptoire : il ne s'agit pas de créer un nouvel échelon administratif. Jean Chapel, IGAME puis préfet de la région Bourgogne, explique que « le département demeure ». Selon Pierre Joxe, ministre de l'Intérieur, la région n'est qu'un « relais d'administration ». Edgard Pisani fait l'éloge des administrations de mission : légères, vouées à la réalisation d'un objectif précis, en principe destinées à disparaître une fois le travail effectué. Toutes ces protestations de ne pas vouloir mettre en place une collectivité locale de plus ne serviront à rien. Après 1970, bien que le principe demeure officiellement de ne pas créer d'administration régionale, la mission régionale s'étoffe progressivement. L'établissement public régional, nouvellement créé, ne se contente pas des personnels qui lui sont détachés et fait appel à divers subterfuges pour recruter des agents supplémentaires. L'on n'en voudra pas aux auteurs de ces lignes d'ajouter, comme on évoque des temps préhistoriques, qu'à l'époque, les Conseils régionaux se voient interdire toute dépense de fonctionnement et doivent s'en tenir au financement des équipements. Rapidement, ils obtiennent la levée de ce verrou. Ils votent un

statut pour leur personnel jusqu'à ce que le législateur national s'en occupe à son tour. L'Etat transfère des agents et la mission régionale devient le secrétariat général pour les affaires régionales. Cette évolution est révélatrice d'un processus qui a conduit à créer une nouvelle circonscription administrative tout en protestant du contraire pendant des années.

L'on ne sera pas surpris que, dans un Centre universitaire comme celui de Montauban, rattaché notamment à la Faculté de droit de Toulouse, nous évoquions ici la « théorie de l'institution » élaborée, au début du siècle dernier, par le doyen Hauriou. Les conditions d'apparition de la région viennent confirmer qu'une institution, du jour où elle est créée, fût-ce à titre provisoire, tend à se pérenniser, à se développer et à s'efforcer d'accroître son champ d'action et ses moyens suivant une logique propre qui la fait échapper à ses créateurs. S'agissant de l'accroissement des compétences, l'on peut d'ailleurs en trouver une illustration dans l'intervention de Xavier Barella sur la coopération décentralisée. Le gouvernement central s'est longtemps opposé à toute incursion des collectivités locales sur le terrain des relations avec des institutions étrangères, sauf sous la forme, très euphémisée, quasi mondaine, du jumelage, occasion de voyages sympathiques pour les enfants des écoles, pour les clubs du troisième âge et, parfois, pour les élus municipaux ou départementaux eux-mêmes. Ce qui paraissait toucher de près ou de loin à la diplomatie était considéré comme prérogative d'Etat, donc comme un pouvoir « régalien » adjectif dont la République affecte d'oublier que, d'un point de vue étymologique, il est synonyme de « royal ». Elle a longtemps accepté cette partie de l'héritage monarchique. L'heure n'est plus à ces afféteries. La coopération décentralisée constitue désormais un nouveau terrain de compétences des collectivités locales. Tout au plus l'article L 1115-5 du code général des collectivités locales leur interdit-il de contracter avec des Etats étrangers, sauf accord du gouvernement français ou en ce qui concerne les collectivités d'outre-mer. La mise en œuvre de la technique juridique liée à la création d'un groupement européen de coopération territoriale ouvre également un certain nombre de possibilités nouvelles.

Autre niveau d'administration : celui que décrit Julien Lix sous la forme d'une intercommunalité qui a connu une montée en puissance de 1992 à 1999 et qui est ainsi passée d'une coopération de service à une coopération de développement. L'on en est arrivé à une « phase de plateau » avec la loi relative à l'administration territoriale de la République (ATR) puis avec la loi Chevènement, ce qui aboutit à la situation actuelle, avec une fiscalité intercommunale supérieure à la fiscalité communale. Nombre d'orateurs se

Rapport de synthèse

sont retrouvés sur cet aspect : les efforts pour une stabilisation de la croissance des prélèvements obligatoires se heurtent aux dizaines de milliers de décisions individuelles prises par des élus locaux, souvent au niveau communal : ils sont d'accord pour souhaiter ne pas alourdir globalement le poids des versements imposés aux citoyens mais ils sont entraînés à solliciter davantage les contribuables qui dépendent d'eux par le constat des attentes de la populations et par la volonté de prendre pleinement en charge les nouvelles responsabilités qui leur ont été concédées. L'on en arrive à un « nouveau design de l'intercommunalité », cette dernière constituant en même temps un lieu de « densification politique ».

Dans cette recherche des autres types de collectivités territoriales, prises en compte comme des modèles ou à l'inverse et selon certains, des repoussoirs, figurent évidemment les collectivités d'outre-mer. Marc Joyau les a présentées comme relevant de la technique du *laboratoire*, donc de façon sympathique ce qui répond à une démarche scientifique cohérente. Chacun a apprécié son sens de la formule et d'abord pour évoquer la « biodiversité politique » de l'outre-mer. L'on est passé d'un système binaire simple qui opposait des départements d'outre-mer (article 73 de la constitution pour les DOM) aux territoires d'outre-mer (article 74 pour les TOM), à une organisation obstinément binaire mais complexe, conservant des DOM avec une diversité de statuts (toujours l'article 73) et créant les territoires d'outre-mer (nouvel article 74 pour les TOM), aussi divers qu'ils sont nombreux. La formule triomphe ici aussi, avec l'évocation d'un « millefeuilles administratif ultramarin ». L'on ne tiendra pas rigueur à l'un des signataires de ces lignes de ne pas évoquer longuement sa propre intervention sur ce statut des îles « préfiguration des relations centre-périphéries dans la France du XXI^e siècle » avec sa contribution à la valse des formules, sous la forme de « l'ad hocisme », pour exprimer la tendance à la prolifération des statuts *ad hoc*. Le désaccord nous semble moins important qu'il ne pouvait paraître à la seule lecture du titre, avec la contribution de Jean-Charles Jobart sur la généralisation des droits particuliers : c'est en ce sens que nous pouvons nous accorder sur le diagnostic de convergence ; tous les territoires ultra marins se rejoignent et convergent, en effet, dans l'idée que chacun peut faire ce qu'il veut, que la soi-disant métropole est prête à accepter tous les accommodements, jusqu'à l'indépendance admise à l'avance et, peut-être parfois souhaitée.

Finalement, il s'agit moins de trouver la meilleure configuration administrative du pays et de ses dépendances de l'Atlantique ou du Pacifique, voire de l'océan Indien que d'introduire les procédures les plus

pertinentes pour donner la parole aux populations, pour leur permettre de s'exprimer et, puisqu'il n'est pas interdit de rêver, pour faire parfois en sorte que leurs *desiderata* soient pris en compte. C'est là-dessus que l'on attendait Florence Crouzatier, avec son intervention sur le référendum local, c'est bien là qu'on l'a trouvée. Il s'agit de rien moins que d'étudier un « instrument de démocratie ». Il n'empêche que, si le référendum national trouve désormais grâce aux yeux des démocrates les plus exigeants, surtout depuis qu'il a permis en France, de faire partir le général de Gaulle, son organisation dans un cadre géographique plus limité va à l'encontre de pas mal d'habitude. Il suscite en même temps beaucoup d'espairs surtout si on l'articule avec les dispositions prévues dans le cadre des lois organiques des 30 juillet et 1^{er} août 2003 sur l'expérimentation par les collectivités locales. En même temps, l'actualité la plus récente montre les ambiguïtés et les malentendus qui peuvent naître de cette idée d'expérimentation comme en témoigne notamment la question des modalités de passage du revenu minimum d'insertion (RMI) au revenu de solidarité active (RSA), avec l'argument du *rodage* qui ne suffit pas à justifier certains retards dans la mise en œuvre, qui s'expliquent sans doute mieux par des considérations financières.

Enfin dernière remarque, correspondant à une ultime *interrogation*, celle que chacun nourrissait à l'orée de ce colloque depuis la publication des 316 propositions présentées par la commission présidée par Jacques Attali. Il n'en est peut-être aucune qui ait suscité autant de réactions que celle *consistant à souhaiter la disparition des départements*. Puisqu'il avait été indiqué, dès le propos introductif et par les voix les plus autorisées, qu'il n'y aurait pas de tabou, les participants n'ont pas hésité à se colleter au problème, sans crainte ni état d'âme. Ce n'est, pensons-nous, pas travestir le débat que de dire que le département en est plutôt sorti renforcé, consolidé par les éloges qui lui ont été prodigués et, peut-être plus encore par les attaques qu'il a essuyées et auxquelles il a été peu ou prou répondu.

Ainsi Dominique Gaurier avait-il annoncé, hors séance publique, au cours de ce colloque en quelque sorte *off*, autour des tables de banquets, dans les salons des hôtels ou dans les salles de pas perdus des bibliothèques, là où se disent les choses vraiment importantes, qu'il allait mettre en cause le département. Finalement, son propos a été des plus nuancés, comme il se doit dans une réunion scientifique de ce niveau et quelles que soient les causes de sa modération : conversion tardive ou renonciation à la technique du *teasing* annoncée en lever de rideau. Les concurrents du département ont été plutôt étrillés par ses soins : la région d'abord dont il a été dit qu'il fallait

Rapport de synthèse

la redessiner ; l'intercommunalité surtout, présentée comme compliquée et peu démocratique. A l'inverse, le département apparaît comme assez bien délimité, malgré son critère de détermination un peu archaïque, sur la base de la vitesse de l'homme à cheval, de ce citoyen prudent, soucieux de ménager sa monture mais sans forcément vouloir voyager loin, désireux d'arriver au chef-lieu dans l'après-midi pour conclure ses affaires et remplir les formalités administratives, et attentif à rentrer chez lui le lendemain avant l'heure du dîner. On sait que les limites départementales furent déterminées au terme de consultations qui ont beaucoup occupé les parlementaires de la première assemblée révolutionnaire, celle de tous les enthousiasmes et de toutes les audaces. Finalement, le grand adversaire dénoncé dans cette communication, c'est moins le découpage territorial toujours critiquable mais auquel l'on s'habitue, ou l'élu dont on sait qu'il n'est pas toujours récompensé à la mesure de son dévouement, que l'expert, qualifié de « saprophyte », présenté comme l'adversaire du « grand oublié » de la vie politique locale, le citoyen. C'est là-dessus que la communication a revêtu le caractère iconoclaste qui avait été annoncé.

Un prompt renfort vient de Christian Sob Esmel. Il constate l'existence de cinq niveaux d'administration en France. Il voit bien les conséquences que certains souhaitent en tirer quant à la remise en cause du cadre définie lors de la Révolution. Il n'y adhère pas. L'on ne constate aucun dépérissement du département. Le Conseil général exerce une salubre fonction de surveillance des communes. C'est une tour de contrôle des collectivités locales et l'interlocuteur de choix du préfet. On prétend le département coincé entre l'intercommunalité et la région. En fait, il demeure utile. Il manque à l'intercommunalité une légitimité démocratique. Il manque à la région un élément de proximité des citoyens. Le département fait figure de facilitateur de l'exercice des compétences des collectivités infra départementales. Sur 36 000 communes en France, plus de 10 000 ont moins de 1 000 habitants. Les agences techniques départementales constituent le meilleur garant de l'exercice par les communes de leurs compétences. La fiscalité départementale permet au Conseil général d'imposer une solidarité entre le chef-lieu et les campagnes. On peut rêver d'une suppression des départements. Cela suppose une réforme constitutionnelle, c'est-à-dire un vote du Sénat. Il n'y a aucune chance : ce serait, pour les sénateurs comme « se tirer une balle dans le pied ». L'on ne peut reprocher à Christian Sob Esmel de n'être pas sincère avec sa formule de conclusion : « le département est loin d'être mort et que vive le département ». Son intervention fait

revenir en mémoire la phrase attribuée à François Mitterrand : « Le département, c'est la République ; la région, c'est l'Ancien Régime ».

Comme on pouvait s'y attendre venant de lui et le souhaiter, le propos d'André Boudou ne fait aucune place à l'hypocrisie. A la question qui donne le titre à sa communication « peut-on se départir du département ? », il répond sans ambage : ce serait une *idiotie*. Il n'y a pas de place pour le conservatisme dans ses prises de position. Le maintien du département passe par sa réforme. Il doit s'affirmer comme un territoire de projet. Nombre d'auteurs ont convoqués pour éclairer son point de vue, certains fort célèbres, anciens ou nouveaux, tels Siéyès ou Edgar Morin, d'autres plus proches de nous, mais qui font également autorité parmi les juristes les moins classiques, ainsi de Jean-Arnaud Mazères et de Serge Regourd. Les rapports les plus récents sont également mobilisés et mis au service de ses démonstrations. Il en va ainsi de celui rendu en 2007 par Alain Lambert, député de l'Orne, sur les conditions d'une clarification des compétences et d'un allègement des contraintes normatives et des relations financières. L'avenir est dans des mesures de simplification qui mettent fin à la confusion des niveaux d'administration. Dans ce processus de reconfiguration, à travers le département, c'est une certaine représentation de la France qui se dégage, donc de nous-même.

Deux conseillers généraux prennent la parole pour évoquer, sans tabou, la question du découpage territorial qui serait le plus susceptible de permettre aux populations locales de prendre en main leur destin. L'intercommunalité est la mode. Beaucoup y voient la solution souple permettant de mettre à la disposition des habitants notamment des zones rurales, les services publics auxquels ils sont en droit de prétendre. Raymond Massip, vice-président du Conseil général de Tarn-et-Garonne, le rappelle : au-delà des actions que peuvent conduire les communautés de communes, il faut prendre en compte la crainte des maires des communes les plus petites, les moins peuplées, de se trouver dépossédés de la plupart des compétences opérationnelles : il y aurait du péril pour la démocratie si le pouvoir appartenait prioritairement à des personnalités qui n'auraient pas été mises à leur place par le suffrage universel direct et si, de façon symétrique, les élus du suffrage direct ne trouvaient sans pouvoir. Raymond Massip le remarque également : reste à définir le rôle des pays ; on connaît leur justification officielle : des structures fondées sur une délimitation à caractère volontariste et sur un programme d'action. Encore le pays doit-il trouver sa place dans le cadre d'un découpage départemental généralement

Rapport de synthèse

respecté. De ce dernier point de vue, celui du découpage départemental, l'intervention de Roland Guarrigues témoigne de sa confiance dans l'institution départementale comme relais de la démocratie : à l'heure où certains critiquent le mode d'élection des membres du Conseil général, répartis dans plusieurs dizaines de petites circonscriptions rurales, au moment où va se tenir le deuxième tour des élections cantonales, il soutient au contraire qu'il s'agit du « meilleur système électoral possible » : sauf dans les grandes villes, chacun connaît ses électeurs, leurs attentes et leurs exigences. La démocratie ne peut qu'y trouver son compte. On lui laissera ce dernier mot.

*

**

Un colloque universitaire ne se résume pas à un échange de propos à caractère scientifique. Ce n'est pas se montrer frivole que d'évoquer d'autres dimensions. Il est aussi l'occasion de nouer des contacts utiles, de créer ou de renforcer des amitiés, de monter des projets ambitieux. Il paraît même qu'il s'y noue parfois des idylles sans que l'on sache si ce dernier aspect a été évité à Montauban grâce à la tenue de ces journées sur le terrain de l'ancienne école normale, lieu de toutes les vertus républicaines, et de l'ancien château de l'évêque, sauvé par le Conseil général. En tous cas et sans tomber sans aucune débauche, il y a un aspect festif dans tout colloque, au-delà du caractère apparemment renfrogné de certains sujets et de la technicité de quelques propos. Cette dimension n'a pas manqué.

Il y a surtout dans l'organisation de ces rencontres dans un centre délocalisée de l'Université de Toulouse, la volonté que ces structures éloignées de la capitale régionale ne se limitent pas à la répétition de quelques enseignements et à l'organisation de quelques examens. Il faut faire vivre ces centres. Ce colloque, ce livre y participent, à leur mesure.