

Rapport par M. Démeunier sur l'organisation des corps administratifs, lors de la séance du 2 mars 1791

Jean Nicolas Démeunier

Citer ce document / Cite this document :

Démeunier Jean Nicolas. Rapport par M. Démeunier sur l'organisation des corps administratifs, lors de la séance du 2 mars 1791. In: Archives Parlementaires de 1787 à 1860 - Première série (1787-1799) Tome XXIII - Du 6 février 1791 au 9 mars 1791. Paris : Librairie Administrative P. Dupont, 1886. pp. 630-635;

https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1886_num_23_1_10395_t1_0630_0000_3

Fichier pdf généré le 07/07/2020

en se conformant aux réglemens prescrits pour l'exercice de ladite profession par l'article du décret du 2 mars 1791, accepté par le roi; en conséquence, nous autorisons receveur de la contribution mobilière de cette municipalité à lui délivrer la quittance du droit de patente pour l'année en payant comptant entre ses mains, la somme de à laquelle est taxée ladite profession, par l'article du décret susénoncé.

En foi de quoi nous avons délivré le présent certificat. Fait au greffe de notre municipalité, ce

Modèle de la quittance du droit de patente de colporteur ou marchand forain.

Je soussigné receveur de la contribution mobilière de la municipalité de district de reconnais avoir reçu de N habitant de ladite municipalité, la somme de pour le prix de son droit de patente de colporteur ou marchand forain, avec (cheval ou voiture), pendant le cours de l'année conformément aux dispositions de l'article du décret du 2 mars 1791, accepté par le roi. Dont quittance à ce

Modèle du registre de recette pour l'acquiescement du droit de patente de colporteur ou marchand forain.

Du 179 reçu de N habitant de cette paroisse, la somme de pour le prix de son droit de patente de colporteur ou marchand forain, avec pour le cours de l'année en exécution de l'article du décret du 2 mars 1791, accepté par le roi, ci

Patente de colporteur ou marchand forain.

Année.

Ce jourd'hui s'est présenté devant nous, administrateurs du directoire du district de N habitant de la municipalité de lequel, après nous avoir justifié de la déclaration par lui faite au greffe de ladite municipalité, suivant le certificat sous le n° par lui déposé au secrétariat de notre directoire, au dos duquel est la quittance du receveur de ladite municipalité, de la somme de que ledit sieur a payée comptant, pour l'exercice de la profession de colporteur, ou marchand forain, pendant le cours de l'année, nous a requis de lui délivrer une patente de colporteur ou marchand forain, pour avoir droit d'exercer ladite profession dans toute l'étendue du royaume pendant ladite année en vertu desquels certificat et quittance, nous lui avons délivré la présente, au moyen de laquelle il est loisible audit sieur d'exercer, pendant le cours de l'année, ladite profession de colporteur ou marchand forain, en se conformant aux réglemens de police et en faisant viser sa patente par les officiers municipaux des lieux où il exercera ladite profession, conformément aux dispositions de l'article du décret du 2 mars 1791, accepté par le roi.

Délivré par nous, administrateurs du directoire du district de

Fait à ce

L'ordre du jour est un rapport du comité de Constitution sur les dispositions qui doivent compléter l'organisation des corps administratifs.

M. **Démoulin**, rapporteur. Messieurs, le décret du 22 décembre 1789 et les dispositions particulières que vous avez eu occasion d'y ajouter ne contiennent pas, à beaucoup près, toute l'organisation des corps administratifs. Dans un ordre de choses si nouveau, d'une part, il fallait attendre les lumières de l'expérience, et de l'autre, laisser mûrir l'opinion publique. Sur ces entrefaites, les circonstances ont donné lieu à des écarts; des préventions se sont élevées; au défaut de la loi qui n'avait pas encore parlé, on a méconnu les principes. Il s'agit donc de dissiper les erreurs, de réparer les fautes, et, en achevant un ouvrage incomplet, de remettre toutes les choses à leur vraie place.

Ce travail est d'autant plus instant que, lors de la grande opération de la division du royaume, les districts se sont trop multipliés, au moins pour l'avenir. Vous avez déjà pris, Messieurs, le véritable moyen d'en diminuer le nombre. Les frais d'administration et de justice se trouvant à la charge de chacun d'eux, l'intérêt ramènera à la juste mesure du besoin et la réduction s'opérera sans convulsion et même sans murmures. Leur multiplicité offre des avantages momentanés, qui paraîtront bien sensibles, si l'on considère ce que les administrations intérieures ont à faire, touchant l'aliénation des domaines nationaux et la contribution patriotique, le rachat des droits féodaux et des dîmes inféodées, la suppression des chapitres et des couvents, la circonscription des paroisses, l'établissement de la constitution civile du clergé et d'un nouveau mode de contributions publiques, la direction enfin de tant d'autres objets qui ne les occuperont pas habituellement. Mais il y a du danger à laisser plus longtemps indécis l'autorité qui réprimera leurs écarts. Cette mesure n'est pas seulement recommandée par les intérêts du Trésor public; elle l'est aussi par les intérêts de l'ordre général, sans lequel la liberté s'évanouirait. Après avoir déterminé, avec précision, les rapports des administrations intérieures à l'égard des administrations supérieures, il faut déterminer les rapports de celles-ci, à l'égard du chef suprême de l'administration générale. Il faut tracer le cercle de l'action des départements et du pouvoir exécutif, et dire comment on parviendra à les y retenir. Il est temps de régler en détail le mouvement de chacune des parties de l'administration et d'établir le régulateur qui doit le maintenir.

Les articles qui suivent ce rapport ne pourront être classés qu'à la fin de vos travaux, lorsqu'on recueillera vos décrets sur l'organisation des corps administratifs. Toutefois, ils se trouvent rangés dans l'ordre qu'indiquait la liaison des idées. Nous présentons d'abord les dispositions communes aux administrations de district et de département, ensuite les dispositions qui regardent les administrations de district; celles qui sont particulières aux administrations de département viennent après, et nous finissons par indiquer les moyens de contenir les corps administratifs dans les bornes de leurs pouvoirs.

Parmi ces dispositions, il en est de secondaires sur lesquelles on tombera aisément d'accord; il en est de plus importantes dont je développerai les motifs. On peut réduire celles-ci à trois points principaux : 1° La manière

de juger les contestations, tant sur la forme et la régularité des assemblées et des élections que sur les conditions d'éligibilité; 2° la détermination des pouvoirs qui contiendront les municipalités et les administrations de district; 3° la détermination des pouvoirs qui doivent contenir les administrations de département.

De quelle manière doit-on faire juger les contestations relatives aux élections? Des décrets particuliers et l'instruction du mois d'août 1790 les ont renvoyées aux administrations de département; mais, parmi ces dispositions, les unes sont provisoires et les autres incomplètes, et nous avons besoin d'une règle définitive qui embrasse tous les objets et tous les cas. Le jugement des contestations relatives aux assemblées et aux élections ne peut jamais appartenir aux tribunaux, car on les ferait sortir de la ligne judiciaire. Il ne peut appartenir non plus au pouvoir exécutif, car la liberté publique serait en danger. Il reste donc à examiner s'il convient de l'attribuer au Corps législatif, si on pourrait former une espèce de cour particulière, ou si enfin les administrations de département n'offrent pas le meilleur moyen d'assurer ce service. Il est clair que toutes ces discussions absorberaient le temps de la législature. Le comité, ayant eu de nombreuses occasions de voir comment les parties intéressées parviennent à embrouiller des questions dont la solution est aisée dans les lieux où la contestation a pris naissance, avec quelle adresse on cherche à éluder la loi, en taisant des faits décisifs, ne craint pas d'assurer qu'on tromperait le Corps législatif et qu'il prononcerait fort mal sur ces sortes d'affaires. Une cour particulière aurait les mêmes inconvénients; elle en aurait d'autres encore, et il y a lieu de penser que ce dernier système rencontrera peu de partisans.

De pareilles contestations ne pouvant être bien jugées que sur les lieux, ce pouvoir doit être délégué aux administrations du département. Vous leur avez attribué provisoirement la connaissance des contestations relatives à la forme des élections et aux conditions d'éligibilité des juges de paix et de leurs assesseurs; des juges de district et de commerce, et de leurs suppléants, et nous proposons de rendre cette disposition définitive. Nous sommes ici parfaitement d'accord avec les principes; car, jusqu'à l'époque où l'élection des juges est déclarée valable, il ne s'agit que de l'exécution d'une loi, relative aux assemblées primaires, aux assemblées électorales, ou à des conditions d'éligibilité, qui ne se trouvent ni dans l'ordre judiciaire, ni dans l'ordre législatif. Quant aux contestations relatives au procureur-général syndic, et aux membres d'une administration de département; elles ne peuvent être jugées par les corps qu'elles intéressent, et nous les renvoyons au directoire de département, dont le chef-lieu sera le plus voisin.

Ces détails doivent suffire et je passe à la détermination des pouvoirs nécessaires pour contenir dans les bornes de la loi, les municipalités et l'administration du district.

Le principe du mode qu'il faut employer se trouve dans le décret du 22 décembre 1789, dans des décrets particuliers et dans l'instruction du mois d'août 1790. Mais les observations que j'ai faites plus haut s'appliquent également ici: quelques-unes de ces dispositions sont provisoires, et, en les réunissant, on est loin d'avoir pourvu à tout. Plusieurs des municipalités et des adminis-

trations de district ont excédé les bornes de leurs pouvoirs. Quelquefois, sous de frivoles prétextes, elles ont opposé une résistance à l'autorité supérieure bien connue. Vous avez, Messieurs, rendu des décrets qui les ont averties et, dans le moment actuel, la subordination n'est troublée qu'en un petit nombre d'endroits. Les erreurs passées sont excusables, parce que vous n'avez pas encore réglé les devoirs d'une manière positive; les erreurs futures le seraient encore, malgré le grand dommage qu'elles causeraient à la chose publique, si la loi ne déterminait pas avec précision l'étendue du pouvoir que vous avez placé au-dessus des municipalités et des districts.

Mais, avant de régler l'action du pouvoir supérieur, il faut établir quelques dispositions fondamentales. Il en est une surtout nécessaire à la réforme d'un abus criant. On a vu des municipalités et des administrations de district adresser aux municipalités ou districts de leur département, et quelquefois aux municipalités et aux districts de tout le royaume, des délibérations ou des lettres manuscrites ou imprimées qui provoquaient ou fomentaient la résistance des actes émanés des autorités supérieures. On les a voulu aussi publier et faire afficher des délibérations contraires à celles du département ou irrespectueuses dans leur contenu. De telles infractions bouleverseraient les principes du gouvernement représentatif que vous avez adoptés, et mèneraient directement à l'anarchie. La loi doit donc être formelle; elle doit avoir une juste mesure de sévérité, et nous vous proposons, Messieurs, de déclarer que tout corps administratif ou municipal, qui publiera ou fera parvenir à d'autres administrations ou municipalités, des délibérations ou lettres provoquant ou fomentant la résistance à l'exécution des actes émanés des autorités supérieures, sera suspendu et, en cas de récidive, destitué de ses fonctions; qu'aucun directoire ou conseil de district, ni aucune municipalité, ne pourront sous la même peine, publier, faire afficher, ou persister à faire exécuter une délibération contraire à celle du département ou du district, ou manquant au respect dû à l'administration supérieure.

Le décret du 22 décembre 1789 l'a statué expressément, et de manière à ne laisser aucune équivoque. « Les conseils de district ne pourront « s'occuper que de préparer les demandes à faire « et les matières à soumettre à l'administration « du département pour l'intérêt du district, de « disposer les moyens d'exécution et de recevoir « les comptes de la gestion de leurs directoi- « res.

« Les directoires de district seront chargés de « l'exécution, dans le ressort de leur district, « sous la direction et l'autorité de l'admini- « tration du département et de son directoire, et « ils ne pourront faire exécuter aucun arrêté « du conseil de district, en matière d'admini- « stration générale, s'ils n'ont été approuvés par « l'administration du département. »

Enfin, après avoir réduit à des points généraux tous les détails de l'administration, l'article trois de la section troisième ajoute: « les administrations de district ne participeront à toutes « ces fonctions dans le ressort de chaque district, « que sous l'autorité interposée des administra- « tions de département. »

Toutefois, outre les ordres relatifs à l'exécution, assez souvent les directoires de district en ont donné d'autres sans aucune autorisation. Il faut arrêter cette invasion, laisser aux districts

ce qu'ils feront bien, leur interdire par des dispositions absolues, et réprimer par des peines les actes irréguliers qui anéantiraient la hiérarchie des fonctionnaires publics. Des décrets particuliers leur ayant délégué des pouvoirs immédiats qui tiennent à l'aliénation des propriétés nationales et à d'autres objets passagers, dont j'ai parlé plus haut, il convient de maintenir provisoirement cet ordre de choses et de se ménager des avantages pareils pour quelques circonstances de l'avenir.

Les moyens de retenir les municipalités et les administrations de district dans les bornes de leurs pouvoirs se réduisent à quatre. Envoyer des commissaires chargés soit de recueillir les informations nécessaires au département, soit de rétablir l'ordre à l'aide de la persuasion et de la loi; annuler sans éclat les actes irréguliers: si ces moyens ne suffisent pas, appeler soit le procureur syndic, soit un ou plusieurs membres du directoire de district, et publier la défense de mettre à exécution les actes déclarés nuls. Enfin, dans les circonstances très graves où l'intérêt général demande une répression subite et absolue, suspendre ceux auxquels on ne pourrait, sans péril, laisser l'usage de leurs fonctions. Ces quatre moyens sont analogues à l'esprit et au caractère d'un peuple libre: nous les proposons, mais avec des ménagements qui en assureront l'effet.

Le premier moyen n'exige pas de développement. Je me contenterai de dire que les directoires de département, ne pouvant obtenir les renseignements ou informations nécessaires à l'administration, ne seraient autorisés à envoyer des commissaires qu'après deux avertissements successifs.

Quant au second, qui se confond avec une partie du troisième, vous avez déjà délégué aux administrations de département le pouvoir d'annuler, en certaines occasions, les actes des municipalités qui seraient contraires aux lois ou compromettraient la sûreté et la tranquillité publiques. À l'égard des administrations de district qui se trouveraient dans le même cas, vous avez décrété le principe; mais l'expérience prouve qu'il faut des dispositions plus détaillées, qu'il faut même, par une disposition nouvelle, renforcer l'autorité des départements sur les districts.

Pour les grandes nations, pour la France telle que vous l'avez constituée, il n'est qu'une bonne méthode de donner à l'administration l'activité qui lui est absolument nécessaire, c'est de placer, les uns au-dessus des autres, des pouvoirs qui contiennent tout ce qui est au-dessous d'eux dans la hiérarchie des fonctionnaires, en présentant toujours, pour dernier terme, le chef de l'administration générale, qui est le premier des fonctionnaires publics, et les représentants de la nation, surveillants suprêmes de l'exécution des lois et chargés de tout ce qui concerne leur interprétation; mais ce dernier terme est éloigné et, si les circonstances sont urgentes, le moindre délai est un péril.

Vous observerez, Messieurs, que, en autorisant formellement les directoires de département à déclarer nuls les actes irréguliers des districts, d'abord sans éclat, et ensuite à faire publier la déclaration de nullité et la défense de mettre ces actes à exécution, vous ne déléguerez pas un nouveau pouvoir et que, à proprement parler, il ne s'agit pas ici de cassation ou d'annulation; la loi du 22 décembre 1789 a elle-même anéanti tous ces actes, puisque, d'une part, les direc-

toires de district ne sont chargés que de l'exécution et, l'autre, qu'aucun arrêté d'un conseil de district ne peut être exécuté par eux, s'il n'a été approuvé par l'administration du département, et qu'enfin les fonctions des conseils de district se bornent à préparer les demandes à faire et les matières à soumettre à l'administration du département, pour l'intérêt du district, à disposer les moyens d'exécution et à recevoir les comptes de la gestion de leurs directoires. Il s'agit seulement de déclarer que le département n'a point autorisé tel acte, qu'ainsi il n'a eu un caractère. Sa nullité résulte de cette déclaration, qui ne peut être faite que par l'administration de département. Lorsqu'une défense publique de le mettre à exécution devient nécessaire, elle est de droit. Si le district a donné de la publicité à ses actes irréguliers; s'il en a réclamé l'exécution, il faut bien les annuler en forme. Cette nécessité sera développée plus en détail par la suite; mais je dois ajouter ici que le conseil ou le directoire de département peuvent craindre de se compromettre, peuvent aimer le repos plus que leurs devoirs; que leur zèle peut se borner à instruire l'administration suprême; et que nous indiquons l'intervention qui aura lieu à leur défaut.

Dans le plan du comité, la déclaration de nullité se fera d'abord sans éclat; si la résistance continue, la loi doit ménager un moyen de plus, avant d'arriver aux remèdes extrêmes, c'est-à-dire à la suspension, à la dissolution du corps et au renvoi à la haute cour nationale ou au tribunal criminel.

Ce moyen paraît simple: c'est d'appeler les réfractaires devant le directoire du département; de leur remontrer que, en intervertissant l'ordre des pouvoirs constitutionnels, ils mettent la chose publique en danger, et prononcer, par une délibération qui serait imprimée, la défense de mettre à exécution les actes déclarés nuls. Mais, comme on doit se défier des prétentions des fonctionnaires supérieurs et songer que l'amour-propre irrité des inférieurs les rendrait moins disposés à rentrer dans l'ordre, il convient de mettre deux conditions à cet appel: la première qu'il n'aura lieu qu'après avoir employé la voie de la persuasion; la seconde, qu'on ne se servira point de l'expression de *mander à la barre*.

En supposant de la part d'un directoire de district, ou de quelques-uns de ses membres, une rébellion persévérante à la loi, après la déclaration de nullité, la défense imprimée de mettre à exécution, après l'appel, devant le directoire de département, en d'autres cas très graves qui compromettraient la puissance publique, et la tranquillité générale, la suspension est indispensable. Ici se présentent deux questions: la suspension entraînera-t-elle toujours le renvoi à la haute cour nationale ou au tribunal criminel, et par qui sera-t-elle prononcée? La première, tenant à la nature des peines qu'on peut prononcer contre les fonctionnaires publics en corps ou les fonctionnaires publics individuels, sera résolue dans le Code pénal, et nous nous contenterons d'indiquer le principe: la seconde dépend du mode que vous adopterez pour contenir, dans les bornes de leurs pouvoirs, les administrations de département elles-mêmes, et c'est ce mode qui nous reste à examiner.

Le rapport sur l'organisation du ministère vous a déjà présenté, Messieurs, le tableau des écarts de quelques directoires de département et l'indispensable nécessité de prévenir ces abus; le comité a de plus exposé en détail les raisons qui pres-

crivent de rallier les diverses parties de l'administration à un seul point, de les mettre sous le joug d'une loi précise dans ses dispositions, et de les y retenir par l'action d'un moteur unique. Sans doute les instructions, les avertissements et les explications données par des ministres responsables, l'action paternelle d'un gouvernement libre réunie à l'action plus puissante encore de l'opinion et des lumières publiques suffiront presque toujours pour réprimer les écarts. Mais les législateurs doivent songer que toute espèce de pouvoir corrompt plus ou moins les hommes; et que le zèle même du bien entraîne souvent à des usurpations. Ils doivent songer encore aux moments de trouble, à ces époques où des fonctionnaires publics égarés ou séduits, ne veulent plus, dans l'accès des passions qui les agitent, écouter la voix de la raison. Alors l'autorité souveraine, environnée de toute la force publique, doit paraître. L'expérience vient à l'appui de la théorie, et c'est pour vous un avantage de votre longue carrière. Quelles que soient les mesures de répression que vous adopterez, vous avez à craindre que les dépositaires de ce pouvoir ne montrent, par intervalle, du relâchement et de la mollesse. C'est un motif de plus de renforcer la loi. Il est donc évident que vous devez placer dans l'organisation des corps administratifs un contrepoids assez fort pour les retenir. Il faut donc que les administrateurs sachent nettement en quelles occasions leurs actes délibérés sans pouvoirs seront annulés; dans quels cas ils seront suspendus de leurs fonctions; à quelle période d'égarement leur corps sera dissous; et comment se fera, devant la haute cour nationale ou des tribunaux criminels, la poursuite des individus?

La quatrième question, étrangère à cette partie de travail, sera traitée ailleurs; nous dirons quelques mots sur la troisième qui semble y tenir d'assez près; les deux premières ne peuvent en être séparées. Voyons donc par qui seront annulés les actes d'une administration de département contraires aux lois? Et lorsque l'intérêt général demandera la suspension des administrateurs, par qui elle sera prononcée? Ces deux questions fondamentales une fois résolues, on se réunira aisément au même avis.

La première se trouve décidée par vos précédents décrets. Celui du 22 décembre 1789 ne se contente pas de placer les départements sous l'autorité du roi, dans les détails de l'administration économique; l'article 5 de la section troisième est ainsi conçu :

« Les délibérations des assemblées administratives du département, sur tous les objets qui intéresseront le régime de l'administration générale du royaume, ou sur des entreprises nouvelles et des travaux extraordinaires, ne pourront être exécutées qu'après avoir reçu l'approbation du roi. »

Puisque les actes des administrations de département sur tous les objets qui intéressent le régime de l'administration générale du royaume n'ont aucun caractère légal s'ils ne sont revêtus de l'approbation du roi; il ne s'agit pas précisément de les annuler, mais de déclarer que le roi ne les a pas approuvés. Or, lui seul peut faire cette déclaration, et il ne peut plus y avoir de doute.

Il n'y a donc une apparence de difficulté qu'à l'égard du directoire. Si un directoire met à exécution un arrêté qui n'est pas autorisé par le roi; s'il se permet des actes hors de ses pouvoirs, il

est clair que c'est encore au roi à le réprimer : c'est la suite naturelle de vos décrets, et il ne s'agit que de le dire expressément. Cependant il faut annuler dans les formes ces actes irréguliers; car, dans l'hypothèse que nous examinons, le corps administratif ayant promulgué et expédié sa prétendue délibération, quoique de nul effet en elle-même, la promulgation, l'envoi et l'ordre d'exécuter, tromperaient les inférieurs et les subordonnés s'ils n'étaient avertis par l'autorité supérieure.

Quand le décret du 22 décembre ne serait pas rendu, on ne pourrait employer que ce moyen.

En effet, il n'y aurait que trois autres expédients : vous seriez réduits à déléguer le pouvoir d'annuler, soit au tribunal de cassation, soit à une espèce de cour formée de quelques-uns des membres envoyés par la moitié des départements, soit au Corps législatif. Le premier et le second système confondraient les pouvoirs; la chose publique souffrirait de la lenteur des opérations, et vous renoncerez à la responsabilité. Le troisième dénaturerait le caractère du Corps législatif; il faudrait que la législature fût toujours assemblée, et, au lieu de faire de bonnes lois, elle rendrait de mauvaises décisions.

Le système que vous avez adopté offre au contraire des avantages sans nombre. Si le roi approuve les délibérations d'un département contraires aux lois, son ministre est responsable; si les corps administratifs se permettent des actes irréguliers sans l'aveu du chef suprême de l'administration, ces actes sont annulés par le roi et toujours sous la responsabilité du ministre. Ainsi, dans tous les cas, les droits du peuple sont en sûreté, et aucune combinaison n'est plus propre à maintenir la bonté du service et à donner à l'administration générale l'activité dont elle a besoin.

Nous voici arrivés au seul point qui ne soit pas encore résolu; je veux dire la suspension des corps administratifs.

Les membres des corps administratifs sont nommés par les départements et les districts pour servir à l'administration générale du royaume; ils se trouvent réduits à la pure exécution des lois. Vous avez déjà pris diverses précautions pour qu'ils ne puissent sortir du cercle de leurs fonctions, et il est convenable d'en ajouter de nouvelles. Une Constitution libre ne pouvait abandonner au pouvoir exécutif le choix de ces agents; il aurait eu des moyens de séduire et de corrompre, et l'ambition l'aurait entraîné lui-même au delà des bornes qui lui sont assignées. D'ailleurs, lorsque le peuple ne délègue pas au loin le pouvoir de conduire ses affaires immédiates, lorsqu'il le retient près de lui et sous ses yeux, l'administration inspire plus de confiance, le choix des administrateurs est meilleur. Ces magistratures populaires qu'on exerce un moment pour rentrer dans la classe des citoyens, auxquelles on peut arriver avec de la bonne conduite et de l'intelligence, répandent l'esprit public et produisent l'inestimable avantage d'éclairer tout le monde. C'est enfin le meilleur moyen d'assurer l'intégrité des fonctionnaires publics. Mais il est difficile de tenir toutes ces têtes sous le joug de la loi; il est difficile de faire marcher ensemble, sur tous les points du royaume, un si grand nombre d'administrateurs. C'est un laborieux travail, que celui de combiner le dernier terme de la délégation et de l'exercice des pouvoirs de l'administration générale, d'assurer l'action du pouvoir exécutif qui n'a que des

agents nommés par le peuple, et de maintenir sur les uns et les autres la puissance du Corps législatif et de la loi.

Les Constitutions représentatives dans un vaste pays sont voisines d'un écueil dangereux. Ceux qui les forment ne doivent jamais les perdre de vue. Elles tendent à rompre l'unité nationale, et mille obstacles, renaissants tous les jours, combattent l'uniformité et la force de l'exécution des lois. La nécessité d'un moteur puissant qui arrête complètement les écarts est évident. Il serait monstrueux de voir 83 administrations de département et 547 administrations de district, qui ne pourraient être ni arrêtées ni suspendues promptement lorsqu'elles persisteraient dans leur rébellion à la loi. La nécessité de leur anéantissement, lorsque la gravité des résistances s'accroît, n'est pas moins évidente : la question se divisant ici, il convient d'autant plus d'examiner d'abord ce qui regarde la suspension d'un corps administratif que la dissolution tient à d'autres rapports, qu'on peut diviser ces pouvoirs, qu'il est bon en soi et conforme à tout ce que vous avez fait de les séparer afin de le balancer et de les contenir réciproquement.

Je vais donc examiner séparément ce qui regarde la suspension d'un corps administratif et je parlerai ensuite de ce qui regarde la dissolution.

Pour arrêter d'une manière absolue des corps administratifs rebelles à la loi, vous n'avez à choisir qu'entre deux expédients. Il faut placer ce moyen de répression dans le Corps législatif, ou, remettant la loi tout entière au pouvoir exécutif, l'armer avec les précautions convenables de la force nécessaire pour la maintenir : c'est là seulement que vous trouverez l'action imposante et rapide qui est indispensable.

Le droit d'anéantir l'effet des actes contraires aux lois que pourraient se permettre les corps administratifs appartient au roi. Nous l'avons prouvé par vos décrets, par les principes et par l'intérêt général.

La question se réduit donc à ce point : si la déclaration de nullité d'un acte de l'administration de département, si la défense publique de le mettre à exécution ne suffit pas, le roi, lorsque les circonstances sont urgentes, pourra-t-il suspendre un corps administratif en état de rébellion persévérante à la loi ? Et quelles seront les bornes de ce pouvoir ?

D'abord le droit de déclarer nulle, la défense de mettre à exécution les actes d'un corps administratif, contraires à la loi, ne serait d'aucune utilité, serait même illusoire si le roi ne pouvait assurer l'effet de sa déclaration et de sa défense. Ensuite, la correspondance habituelle, les avis, les instructions et les ordres de chaque jour, appartiennent incontestablement au pouvoir exécutif.

Le roi est chargé de l'exécution pleine et entière de la loi, ses ministres en répondent ; il faut donc qu'il puisse arrêter pour un moment des agents rebelles à cette exécution. Ce qui vient de se passer dans le département du Bas-Rhin lèvera tous les doutes. Supposons que les représentants de la nation n'aient pas été rassemblés, et que, dans un moment si dangereux, le ministre, sous les ordres du roi, n'ait pas eu le droit de suspendre ces administrateurs ? Imaginez, Messieurs, les malheurs que la France aurait à redouter ! Sans doute, les mêmes circonstances ne reviendront pas : mais d'autres non moins inquiétantes peuvent avoir lieu. Pour que la législature pût exercer

le droit de suspendre les corps administratifs, il faudrait qu'elle fût toujours assemblée. Dans ce système on dénaturerait les fonctions, on confondrait tous les pouvoirs et, en recherchant un petit avantage, qu'on n'obtiendrait point, on perdrait des biens sans nombre. Enfin on mettrait le Corps législatif dans l'impuissance de remplir ses devoirs, et quels devoirs ! et avec quels soins nous devons ménager à nos successeurs le temps de les remplir ! Même à l'époque où le Code civil sera terminé, ils auront chaque année à examiner si la Constitution et la liberté publique n'ont point reçu d'atteintes de la part des ministres, des tribunaux, des administrations et des municipalités, à pourvoir aux dépenses publiques, à vérifier et arrêter les comptes, à faire les lois que demanderont les circonstances et la variation des choses humaines. Lorsqu'on réfléchit aux grands objets qui occuperont chaque législature, aux immenses occupations que vous lui avez réservées, à celles que la nature de la Constitution lui attribuera encore par la suite, on est fortement convaincu que ce serait un malheur de lui laisser un pouvoir dont l'exercice habituel repose sur des détails minutieux. De plus, le soin de décider si quelques fonctionnaires publics doivent être suspendus de leurs fonctions n'est pas digne d'elle. Elle s'en acquitterait très mal, ne pouvant bien examiner une affaire de détail, on la tromperait souvent et elle s'égarerait elle-même.

Mais si le Corps législatif, par sa composition, par le nombre de ses membres, par la nature de ses fonctions, ne peut ni suivre journellement la correspondance et les actes des corps administratifs, ni les diriger habituellement par des instructions, ni examiner toutes les infractions de détail, pour les déclarer nulles ; si, ne devant pas toujours être assemblé, il se trouve dans l'impossibilité de suspendre les corps administratifs, lorsque la sûreté et la tranquillité publique ne permettent aucun délai ; si durant sa session il ne peut, sans abandonner des devoirs plus importants, étudier et discuter à fond toutes les circonstances d'un délit d'administration, il est une haute fonction qu'il remplira bien ; c'est lorsque après la déclaration de nullité des actes d'une administration de département ou de district, après une suspension, il s'agira de juger l'exercice du pouvoir qui aura donné la déclaration ou prononcé la suspension.

Si le corps a violé toutes les règles, s'il persiste dans sa rébellion à la loi, il doit être puni gravement. Mais, Messieurs, on ne peut, contre les corps, prononcer d'autre peine que la dissolution. C'est à la législature que ce pouvoir doit appartenir : il ne peut même, d'après la séparation des pouvoirs que vous avez établie, convenir qu'à elle ; car il n'est pas dans l'ordre judiciaire, et il serait dangereux de l'attribuer au pouvoir exécutif. La dissolution des corps administratifs aura alors le caractère imposant qu'elle doit avoir ; la peine du corps réfractaire aura de plus toute la gravité dont elle est susceptible ; car lorsqu'il s'agit d'un corps on ne peut connaître les vrais coupables. Tout moyen pour s'en assurer est vicieux en lui-même, il blesse la liberté des suffrages, viole le respect dû à la liberté des opinions et demande des précautions qui présentent des inconvénients de toute espèce. Les individus seuls peuvent être renvoyés à la haute cour nationale ou aux tribunaux criminels de département.

Dans le projet de décret, le roi ayant arrêté les corps rebelles par sa déclaration de nullité, par

sa suspension, en réfère au Corps législatif qui prononce non seulement sur les corps prévenus d'un délit, mais sur les agents du roi qui sont intervenus au nom de la loi.

Il nous semble que ce système offre cette heureuse intervention de l'autorité royale et du Corps législatif, qui est la base de vos décrets les plus importants ; qu'il balance les autorités, qu'il assure les droits des citoyens et qu'au une autre ne serait plus favorable à la liberté. Après la déclaration de nullité des actes d'un département, contraires aux lois ; après la défense de les mettre à exécution, après l'acte de suspension, finissent les pouvoirs du roi. L'autorité souveraine de la nation paraît alors dans toute son énergie ; le peuple ne pouvant exercer cette autorité par lui-même, elle est exercée par ses représentants. La suspension ayant été justement prononcée, et la gravité du délit étant bien reconnue, ils foudroient le corps en état de rébellion, et terminent le débat. Si la suspension est un attentat contre les lois, ils font poursuivre le ministre qui l'a provoqué ou exécuté.

Le comité exposera d'autres motifs encore de cette combinaison qui lui paraît juste ; vos lumières pourront la modifier ; mais il est difficile d'en imaginer une autre qui puisse subir l'épreuve de la discussion. En effet, maintenant que toutes nos institutions sont formées, qu'une seule et même loi constitutionnelle gouverne toutes les parties de l'empire, que de l'émanation de l'autorité souveraine il ne reste que deux centres de pouvoir délégué, l'autorité royale, et l'Assemblée des représentants de la nation : c'est là qu'il faut placer une force proportionnée à l'action nécessaire à un grand royaume dont toutes les parties doivent avoir le même mouvement. C'est la clef de la voûte, sans laquelle, nous pouvons le dire nettement, l'édifice s'écroulerait.

Après le développement des principes et des bases du projet de décret, les détails ne demandent aucune explication. On y trouvera des précautions très multipliées. Nous avons pris les désordres à leur naissance, nous en avons suivi le cours jusqu'aux derniers excès. Les contre-poids se renforcent jusqu'à ce qu'enfin, leur action ne suffisant plus, l'anéantissement du corps est prononcé par les représentants de la nation qui renvoient à la haute cour nationale ou aux tribunaux criminels de département les individus dont les délits peuvent se constater.

PROJET DE DÉCRET.

Art 1^{er}. Les actes des directoires, ou conseils de district ou de département, ne pourront être intitulés, *ni décrets, ni ordonnances, ni règlements, ni proclamations*. Ils porteront le nom de *délibérations*, lorsqu'ils statueront sur les matières générales, et celui d'*arrêtés*, lorsqu'ils prononceront sur des affaires particulières.

Art. 2. Chaque délibération ou arrêté sera signé par tous les membres présents, quelle que puisse avoir été leur opinion. L'expédition en sera faite sous la signature du président et du secrétaire greffier.

Art. 3. Les conseils de département ou de district, après avoir procédé à l'élection du directoire, nommeront les premiers quatre membres, les seconds deux membres du conseil, lesquels remplaceront au directoire, ceux dont les places deviendraient vacantes par mort, démission ou autrement.

Art. 4. Les membres des conseils de district ou de département, dont les places deviendront vacantes par mort, démission ou autrement, ne seront remplacés qu'à l'époque des élections ordinaires.

Art. 5. Le président d'une administration de district ou de département, aura voix délibérative au directoire ; il ne présidera point l'assemblée du conseil, lors de la reddition des comptes.

Art. 6. Les membres des administrations de département ou de district pourront être continués par une nouvelle élection ; mais, ensuite, ils ne pourront être réélus qu'après un intervalle de deux années.

Art. 7. Si la place de procureur général syndic, ou de procureur syndic devient vacante par mort ou démission, le directoire de département ou de district nommera dans son sein un commissaire qui fera les fonctions de procureur général syndic, ou de procureur syndic, jusqu'à l'époque du rassemblement des électeurs.

Art. 8. Tout corps administratif ou municipal, qui publiera ou fera parvenir à d'autres administrations ou municipalités, des délibérations ou lettres provoquant ou fomentant la résistance à l'exécution des délibérations, ou ordres émanés des autorités supérieures, sera suspendu, et, en cas de récidive, destitué de ses fonctions.

Art. 9. Aucun directoire du conseil de district, ni aucune municipalité ne pourront, sous la même peine, publier, faire afficher, ou persister à faire exécuter une délibération contraire à celle du département ou du district, ou manquant au respect dû à l'administration supérieure.

Art. 10. Le mandement de faire *exécuter*, qui se trouve à la fin des lois, n'aura, à l'égard des municipalités et des corps administratifs, en ce qui concerne les objets relatifs à la guerre et à la marine, que l'effet d'assurer l'exécution de la loi, lorsqu'ils en seront requis, dans les formes prescrites par la Constitution ; et dans aucun cas, les corps administratifs et les municipalités ne pourront contrarier, suspendre, gêner ni s'immiscer en rien de ce qui regarde l'exécution des ordres donnés par le pouvoir exécutif touchant l'administration, la discipline, la disposition et le mouvement de l'armée de terre, de l'armée navale et de toutes leurs dépendances.

Art. 11. Les conseils de district seront tenus d'adresser chaque année, au directoire de département, le procès-verbal de leur session, et ce, huit jours avant l'ouverture de la session du conseil de département.

Art. 12. Indépendamment de la correspondance habituelle avec les directoires de département, les directoires de district seront tenus d'envoyer tous les mois, au département, un tableau raisonné des progrès de l'exécution des diverses parties confiées à leurs soins.

Art. 13. Les actions relatives aux domaines nationaux ou propriétés publiques ne pourront être intentées ou soutenues, par un directoire de district, qu'avec l'autorisation du directoire de département.

Art. 14. Ces actions seront intentées ou soutenues au nom du procureur général syndic du département, et à la diligence du procureur syndic du district de la situation des biens.

Art. 15. L'action relative aux domaines nationaux, dont le roi a la jouissance, sera intentée ou soutenue par l'intendant de la liste civile, ou