



Précis Dalloz

histoire des institutions publiques

depuis la Révolution Française

Gérard Sautel

Quatrième édition



DALLOZ

PRÉCIS DALLOZ

**HISTOIRE
DES
INSTITUTIONS
PUBLIQUES**

depuis la
Révolution française
Administration - Justice - Finances

Gérard SAUTEL

Professeur à l'Université de Droit
d'Économie et de Sciences sociales de Paris

Dr 15 (37)

2627/3
3

Quatrième édition

CENTRE UNIVERSITAIRE
DE TIZI-OUZOU
BIBLIOTHÈQUE UNIVERSITAIRE

DALLOZ

11, rue Soufflot, 75240 PARIS Cedex 05

1978

TABLE DES MATIÈRES

(Le premier chiffre renvoie au numéro du paragraphe, le second à la page)

AVANT-PROPOS

1. Présentation générale	V
2. Problèmes envisagés	V
3. Plan chronologique	IX
4. Orientation bibliographique sommaire	X

INTRODUCTION

LES PRINCIPES DE 1789 : GENÈSE ET PERSPECTIVES

5. Présentation générale	1
SECTION I. — <i>La crise de l'Ancien Régime.</i>	
§ 1. — <i>Les « abus » de l'Ancien Régime.</i>	
6. Coutume et inadaptations	2
7. Les principaux « abus »	2
§ 2. — <i>Les Lumières et l'inspiration des réformes.</i>	
A. — <i>L'orientation critique de l'esprit nouveau.</i>	
8. Les exigences du rationalisme	6
B. — <i>Quelques aspects positifs des idées nouvelles.</i>	
9. La diversité des inspirations et des apports	7
10. La diffusion des idées nouvelles	9
§ 3. — <i>L'impuissance de la royauté à réaliser les réformes souhaitées par l'opinion éclairée.</i>	
11. Les forces hostiles aux réformes	10
12. Les ultimes tentatives de la royauté et leur échec	11
SECTION II. — <i>Les principes fondamentaux de l'ordre nouveau.</i>	
13. Présentation générale	13

§ 1. — <i>La nouvelle conception de l'État et de l'ordre étatique.</i>	
14. L'État	14
15. La Nation	15
16. Souveraineté nationale et souveraineté de la loi	17
17. L'exaltation de la Constitution	18
§ 2. — <i>La conception des droits individuels.</i>	
18. Les développements du subjectivisme	21
19. La Déclaration des droits d'août 1789	22
§ 3. — <i>La rencontre entre la conception nouvelle de l'État et celle des droits individuels.</i>	
A. — <i>Les oppositions.</i>	
20. Autour du principe de liberté	24
B. — <i>Les convergences.</i>	
21. Autour du principe d'égalité	26
22. L'abolition des privilèges	27

PREMIÈRE PARTIE

LES RÉVOLUTIONS (1789-an III)

PRÉLIMINAIRES

Inspirations de la vie publique

23. Présentation générale	31
§ 1. — <i>La monarchie constitutionnelle : juin 1789-10 août 1792.</i>	
24. Le principe représentatif	31
A. — <i>La souveraineté nationale et l'Assemblée.</i>	
25. 1° La prohibition du mandat impératif	32
26. 2° Les restrictions du droit de suffrage	33
B. — <i>La souveraineté nationale et le roi.</i>	
27. La qualité de représentant du roi et ses limites	34
§ 2. — <i>La République révolutionnaire : août-septembre 1792-an III.</i>	
28. Les progrès de la démocratie directe	36
A. — <i>Démocratie directe et aménagements constitutionnels.</i>	
29. L'institution du référendum législatif	37
B. — <i>Démocratie directe et jeu effectif de la vie politique.</i>	
30. L'action directe	38
31. L'organisation de l'action révolutionnaire	39
32. La collaboration aux tâches étatiques	40

CHAPITRE I

LA FONCTION ADMINISTRATIVE

Son jeu entre l'exécutif et le gouvernemental

33. Présentation générale	42
-------------------------------------	----

SECTION I. — La monarchie constitutionnelle.

§ 1. — *Pouvoir exécutif et administration.*A. — *Conception générale du pouvoir exécutif.*

34. Exécution des lois et administration	43
B. — <i>Prérogatives du roi dans l'exercice du pouvoir exécutif.</i>	
35. Prérogatives exceptionnelles	45
36. Le refus des prérogatives gouvernementales et du pouvoir réglementaire	45
C. — <i>La pénétration du législatif dans le jeu des fonctions exécutives et de l'administration.</i>	
37. L'action réglementaire de l'Assemblée	46
38. Les comités de l'Assemblée et leur rôle administratif	47

§ 2. — *Les organes de l'administration.*A. — *Les ministres.*

39. 1° Les apports de l'Ancien Régime	49
40. 2° Vers une position nouvelle	51
41. Le contrôle exercé par l'Assemblée	52

B. — *Les agents administratifs.*

42. La conception de la fonction-magistrature	54
43. La dualité fondamentale de l'administration	55

SECTION II. — La République révolutionnaire.

44. Un prologue : été 1792 — printemps 1793	58
§ 1. — <i>Les conditions du jeu du gouvernement et de l'administration.</i>	
A. — <i>La théorie du gouvernement révolutionnaire.</i>	
45. La conception du Salut public et ses implications	60
B. — <i>Les organes supérieurs chargés de l'action révolutionnaire et leurs concurrents.</i>	
46. 1° La Convention	62
47. 2° Le Comité de sûreté générale	63
48. 3° Le Comité de salut public	63
49. Composition du Comité de salut public	64
50. 4° Les ministres et le Conseil exécutif provisoire	66
§ 2. — <i>Le jeu du gouvernement et de l'administration.</i>	
51. La position du problème au printemps 1793	68
A. — <i>Le gouvernement engagé dans l'action administrative.</i>	
52. Articulation interne du Comité et travail administratif	70
B. — <i>Le système du gouvernement pur.</i>	
53. Le mépris de l'administration	71
54. Un repli apparent : l'utilisation pour la cause révolutionnaire de certains ressorts administratifs	73
55. Épilogue : le jeu du gouvernement et de l'administration après le 9 Thermidor	75

CHAPITRE II

LES ADMINISTRATIONS LOCALES

56. Présentation générale	77
-------------------------------------	----

SECTION I. — Vers la construction d'un système nouveau.

§ 1. — La situation avant les réformes de la seconde moitié du XVIII^e siècle.

A. — La complexité de l'administration d'ancien régime.

57. 1 ^o Le découpage territorial	78
58. 2 ^o L'aménagement de l'action administrative dans les diverses circonscriptions	79
59. L'auto-administration des agglomérations urbaines et villageoises	81
60. Les réalités d'auto-administration provinciale	82
61. Les diversités géographiques de l'auto-administration provinciale	84

B. — Vers la simplicité d'une administration nouvelle.

62. L'administration des intendants	86
---	----

§ 2. — Le mouvement d'idées tendant à une réforme de l'administration locale.

A. — La tendance archaïsante et provincialisante.

63. États particuliers et vues parlementaires	87
---	----

B. — Les tendances novatrices.

64. Les premières constructions	88
65. Le « Mémoire sur les municipalités » (1775)	89

§ 3. — Les réformes de l'administration locale à la fin de l'Ancien Régime.

66. Premiers projets et réalisations	92
67. La réforme de juin 1787	93
68. L'application de la réforme	96

SECTION II. — L'organisation administrative établie par la Constituante en 1789-1791.

69. La révolution municipale de l'été 1789	97
--	----

§ 1. — L'aspect territorial de la réforme.

A. — Les principes du découpage territorial.

70. Les projets	98
71. Les solutions	101

B. — La réalisation matérielle du découpage.

72. La procédure de division et sa mise en œuvre	101
73. La fixation des chefs-lieux	102

§ 2. — Le régime des administrations locales.

74. Les textes	103
75. Le canton	104

A. — Composition et structure des administrations locales.

76. Le principe électif et ses conséquences	105
77. Les corps administratifs	107
78. L'articulation interne des corps administratifs	109
79. Les procureurs	107

B. — Fonctions des administrations locales.

80. Compétences et hiérarchisation	110
81. Administrations de département	112
82. Administrations de district	113
83. Administrations de commune	113

SECTION III. — La mise en œuvre du régime des administrations locales, de 1790 à 1795.

§ 1. — La vie des administrations, de 1790 à l'été 1792.

A. — Le contrôle des administrations locales et ses difficultés.	
84. Pouvoir central et subordination relative des administrations	116

B. — La différenciation des administrations locales.

85. Modération des départements	117
86. Activité des districts	118
87. Difficultés et agitations des communes	119

§ 2. — Les retouches apportées à l'organisation administrative, de l'été 1792 à l'an III.

A. — L'organisation administrative sur le plan constitutionnel.

88. Dispositions du projet girondin et de la constitution montagnarde	120
---	-----

B. — L'organisation administrative sous le régime du gouvernement révolutionnaire.

89. 1 ^o Administrations de département : les contre-coups de la crise fédéraliste	121
90. 2 ^o Administrations de district	124
91. 3 ^o Administrations municipales	125

§ 3. — La création de parastuctures révolutionnaires.

A. — Les organismes de création locale.

92. 1 ^o Les clubs et sociétés populaires	128
93. 2 ^o Les comités de surveillance	129
94. a) Avant l'été 1793	129
95. b) Depuis l'été 1793	131
96. 3 ^o Les armées révolutionnaires	132

B. — L'établissement d'agents de liaison et de surveillance.

97. 1 ^o Les divers agents : représentants en mission, etc.	133
98. 2 ^o Les concurrences	135

CHAPITRE III

POUVOIR JUDICIAIRE ET JUSTICE

99. Présentation générale	138
-------------------------------------	-----

SECTION I. — La situation de la justice à la fin de l'Ancien Régime.

§ 1. — Aperçu du système judiciaire de l'Ancien Régime.

100. Diversité et concurrence des juridictions	138
101. La justice déléguée	139
102. La justice retenue	141

§ 2. — Les réformes de la fin de l'Ancien Régime.

103. La réforme de Maupeou	143
104. La réforme de Lamoignon	144

SECTION II. — La réforme de la justice opérée par la Constituante.

105. Le calendrier de la réforme	144
--	-----

§ 1. — *Les principes généraux de la réforme.*A. — *La conception du pouvoir judiciaire.*

106.	1° Le legs de l'Ancien Régime	146
107.	2° Les gains du pouvoir judiciaire	146
108.	3° Les faiblesses du pouvoir judiciaire : a) l'autorité de la loi	147
109.	b) La réaction contre des abus antérieurs	149
B. — <i>L'exercice du pouvoir judiciaire.</i>		
110.	1° Le problème du jury	150
111.	2° Les juges; leur recrutement par l'élection	151
112.	L'investiture royale	152
113.	Le ministère public	153
114.	Conditions de capacité	153

§ 2. — *L'organisation des juridictions et leur compétence.*A. — *La justice civile.*

115.	1° L'arbitrage	154
116.	2° Les justices de paix	155
117.	3° Les tribunaux de district	156
118.	Les auxiliaires de la justice	156
119.	La conciliation préalable	157
120.	L'organisation de l'appel	157
121.	L'unité de la justice civile et ses limites : causes commerciales et contentieux administratif	158

B. — *La justice criminelle.*

122.	1° La police municipale	159
123.	2° La police correctionnelle	160
124.	3° Le criminel au sens strict	160

C. — *Le Tribunal de cassation.*

125.	Sa création	162
126.	Fonctions	163
127.	Organisation	163

SECTION III. — *La justice révolutionnaire.*

128.	Son inspiration générale	164
------	------------------------------------	-----

§ 1. — *La mise hors la loi.*

129.	Définition	166
130.	Les émigrés	167
131.	Autres catégories de hors la loi	168

§ 2. — *La mise en jugement et la condamnation des prévenus de crimes contre la Nation.*

132.	Vers la création de juridictions spéciales	169
133.	Le Tribunal révolutionnaire	170
134.	Juridictions révolutionnaires en province	172
135.	Le renforcement du Tribunal révolutionnaire et de son action	172

§ 3. — *L'application de mesures de sûreté.*

136.	Mesures diverses	173
137.	Les suspects	174
138.	La justice révolutionnaire après Thermidor	177

CHAPITRE IV

LES FINANCES PUBLIQUES

SECTION I. — *La fiscalité.*

139.	Présentation générale	179
------	---------------------------------	-----

§ 1. — *Aperçu du système fiscal de l'Ancien Régime.*

140.	L'immobilisme du régime fiscal	180
141.	Les efforts de rénovation du système fiscal	181
142.	L'inspiration physiocratique	182

§ 2. — *L'œuvre fiscale de la Constituante.*A. — *En attente du nouveau régime fiscal.*

143.	Prise de conscience et proclamation des principes	184
144.	Premières mesures fiscales	186

B. — *Le nouveau régime fiscal.*

145.	1° Les impôts directs	186
146.	Contribution foncière	187
147.	Contribution mobilière	188
148.	Patentes	190
149.	Les impositions locales	191
150.	2° Les impôts indirects	192

§ 3. — *La Convention et les impositions révolutionnaires.*

151.	Inspiration générale	193
152.	Les réalisations	194

SECTION II. — *L'équilibre des finances publiques.*

153.	Présentation générale	195
------	---------------------------------	-----

§ 1. — *La poursuite d'un équilibre général.*A. — *La fin de l'Ancien Régime.*

154.	Les expédients du XVIII ^e siècle	196
155.	La crise financière du règne de Louis XVI	197

B. — *La période monarchique de la Révolution.*

156.	Premiers errements	199
157.	Vers l'assignat	200
158.	La mise en place du système	201
159.	L'extension de l'assignat	202

C. — *La Convention.*

160.	La planche à assignats	204
161.	Politique de défense de l'assignat : 1° la voie autoritaire	205
162.	2° La voie déflationniste	206

§ 2. — *Vers une expression technique de l'équilibre.*

163.	Présentation générale	209
------	---------------------------------	-----

A. — *Le legs de l'Ancien Régime.*

164.	Prévisions et comptes	209
165.	La tentation d'un contrôle politique	210
166.	Les Comptes rendus de la fin de l'Ancien Régime	211

B. — *Les apports de la Constituante.*

167.	1° Des progrès décisifs. Les principes budgétaires	213
168.	La Trésorerie nationale	214

169. 2° Difficultés et limites	215
170. Le problème de l'Extraordinaire	216
C. — <i>Un recul : la Législative et la Convention.</i>	
171. Décadence budgétaire et comptable	216

DEUXIÈME PARTIE

LA RECHERCHE D'UN ÉQUILIBRE : an III-1814

PRÉLIMINAIRES

Inspirations de la vie publique

172. Présentation générale	221
§ 1. — <i>Le sens général de l'évolution constitutionnelle et politique.</i>	
173. Vers la fin des expériences révolutionnaires	222
§ 2. — <i>Le droit de suffrage.</i>	
A. — <i>La délégation fondamentale du pouvoir.</i>	
174. Du référendum au plébiscite	224
B. — <i>Jeu du droit de suffrage dans le déroulement de la vie politique et administrative.</i>	
175. Le Directoire	225
176. L'an VIII et la construction des listes de confiance	227
177. L'évolution des présentations depuis l'an X	227

CHAPITRE I

LA FONCTION ADMINISTRATIVE

Vers une intégration dans l'Exécutif gouvernemental

178. Présentation générale	229
--------------------------------------	-----

SECTION I. — Les organes supérieurs de l'exécutif et l'accomplissement de la fonction administrative.

§ 1. — *L'exécutif directorial.*A. — *Indépendance de l'exécutif.*

179. 1° Les signes d'indépendance	230
180. 2° Exécutif et conception de l'exécution des lois	231
B. — <i>Structure de l'exécutif : Directoire et ministres.</i>	
181. 1° La conception d'une opposition fonctionnelle des deux organes	233
182. 2° Droit positif et pratique : vers un rapprochement, source de hiérarchisation	234
183. L'action administrative du Directoire exécutif	235

§ 2. — *Le gouvernement consulaire et impérial.*A. — *La concentration des pouvoirs et l'absorption de la fonction administrative dans le pouvoir gouvernemental.*

184. 1° Genèse historique du pouvoir gouvernemental	237
---	-----

185. 2° Quelques aspects de la concentration des pouvoirs au bénéfice du gouvernement	239
186. L'aménagement monarchique	240
B. — <i>L'exercice du pouvoir gouvernemental et en particulier de la fonction administrative.</i>	
187. Le gouvernement à grand conseil	241
1° <i>Les conseillers du chef du gouvernement.</i>	
188. a) Les ministres	242
189. Structure des ministères	244
190. Multiplication des ministères	246
191. b) Les grands dignitaires	246
2° <i>Les Conseils.</i>	
192. Précédents et articulation générale	248
a) <i>Le Conseil d'Etat.</i>	
193. Origines	250
194. Composition du Conseil	251
195. Situation du personnel	253
196. Rôle du Conseil. Au début du Consulat	254
197. Le problème du contentieux administratif, avant et après l'an VIII	255
198. L'articulation interne du Conseil	258
199. Rôle du Conseil. A la fin du Consulat et sous l'Empire	259
200. La fonction juridictionnelle : les réformes de 1806	260
b) <i>Les conseils à rôle gouvernemental et honorifique.</i>	
201. Conseil privé et Grand conseil	264
c) <i>Conseils de caractère inorganique.</i>	
202. Les conseils des ministres	266
203. Les conseils d'administration	266

SECTION II. — Les agents de l'administration.

§ 1. — *Le Directoire.*

204. Vers la hiérarchisation et l'unification	267
---	-----

§ 2. — *L'an VIII.*

205. Progrès de l'intégration dans l'exécutif	270
---	-----

§ 3. — *Après l'an VIII.*

206. L'amorce d'un fonctionnariat	271
---	-----

CHAPITRE II

L'ADMINISTRATION LOCALE

SECTION I. — Caractères généraux de l'organisation administrative locale.

207. Présentation générale	274
--------------------------------------	-----

§ 1. — *Le système de l'an III et du Directoire.*A. — *Composition et personnel des administrations.*

208. 1° Forme des administrations	276
209. 2° Modalités de désignation des administrateurs	276

B. — <i>Hiéarchisation.</i>	
210.	1° La subordination des administrations. 278
211.	2° Les commissaires du Directoire 279
C. — <i>Domaines d'action des administrations locales.</i>	
212.	Exclusion de l'action politique 280
§ 2. — <i>Le système de l'an VIII.</i>	
213.	La loi du 28 pluviôse an VIII 281
A. — <i>L'agent unique.</i>	
214.	Administrer est le fait d'un seul. 282
B. — <i>Les conseils.</i>	
215.	Caractéristiques générales 283
216.	1° Les conseils à rôle financier et consultatif. 284
217.	2° Les conseils à rôle contentieux. 286
§ 3. — <i>L'évolution du système d'administration locale, de l'an VIII à 1814.</i>	
218.	Modalités de désignation des administrateurs et conseillers 286

SECTION II. — Les diverses administrations locales : particularités de leurs régimes et de leurs destinées.

§ 1. — <i>Le département.</i>	
A. — <i>Sous le Directoire.</i>	
219.	Les administrations départementales 288
220.	Les commissaires du Directoire. 289
B. — <i>Sous le Consulat et l'Empire.</i>	
221.	1° Le préfet 290
222.	Les fonctions du préfet 292
223.	Le préfet et le pouvoir central 293
224.	2° Le conseil général 294
225.	3° Le conseil de préfecture. 296
§ 2. — <i>L'administration locale du degré intermédiaire.</i>	
226.	Sous le Directoire : suppression du district. 298
227.	Depuis l'an VIII : l'arrondissement 298
228.	Le sous-préfet 299
229.	Le conseil d'arrondissement 300
§ 3. — <i>Les municipalités.</i>	
A. — <i>Sous le Directoire.</i>	
230.	L'apport original de l'an III 301
231.	Les diverses formes de municipalités. 302
232.	Attributions des municipalités 304
233.	Fonctionnement effectif des municipalités 304
B. — <i>Sous le Consulat et l'Empire.</i>	
234.	Retour à l'uniformité du régime municipal. 305
235.	Maire et adjoints 306
236.	Le conseil municipal. 307

CHAPITRE III

LA JUSTICE

237.	Présentation générale 309
------	-------------------------------------

SECTION I. — La fonction judiciaire et la situation des juges.

§ 1. — <i>Les juges sous le Directoire.</i>	
238.	Élection et capacité professionnelle 310
§ 2. — <i>L'ordre judiciaire sous le Consulat et l'Empire.</i>	
A. — <i>Nomination et inamovibilité des juges en l'an VIII.</i>	
239.	Le principe. 312
240.	Origines et motivation. 312
B. — <i>L'évolution postérieure à l'an VIII.</i>	
241.	Vers une construction corporative de l'ordre judiciaire 314
242.	Restrictions apportées à l'inamovibilité 316
243.	Les auxiliaires de la justice 317
SECTION II. — Les juridictions et la procédure.	
§ 1. — <i>La justice civile.</i>	
244.	Arbitrage et justices de paix 318
245.	Les tribunaux ordinaires. 319
246.	Les tribunaux d'appel. 320
§ 2. — <i>La justice criminelle.</i>	
A. — <i>Justice criminelle ordinaire.</i>	
247.	1° Le Directoire 321
248.	2° Le Consulat et l'Empire jusqu'en 1808. Les juridictions 322
249.	La procédure. 323
250.	3° Les réformes de 1808-1811. 324
251.	Les juridictions. 325
252.	La procédure. 325
B. — <i>Prévention et répression extraordinaires.</i>	
253.	1° Les juridictions d'exception. Sous le Directoire 327
254.	Sous le Consulat et l'Empire 328
255.	2° Les contraintes administratives de la liberté individuelle. Sous le Directoire. 329
256.	Sous le Consulat et l'Empire 329
§ 3. — <i>La juridiction de cassation.</i>	
257.	1° Organisation. 331
258.	2° Rôle : la cassation et le référé législatif. 331

CHAPITRE IV

LES FINANCES PUBLIQUES

SECTION I. — La fiscalité.

§ 1. — <i>Les impôts directs.</i>	
259.	A) Contribution foncière. 335
260.	B) Contribution personnelle-mobilière 336
261.	C) Contribution des patentes. 337
262.	D) Contribution des portes et fenêtres. 338
§ 2. — <i>Les impôts indirects.</i>	
263.	La renaissance de la fiscalité indirecte. 338
§ 3. — <i>La reconstitution des administrations fiscales.</i>	
264.	A) Quant aux contributions directes. Assiette de l'impôt. 340

265.	Perception et centralisation des recettes	341
266.	B) Quant aux contributions indirectes	342
SECTION II. — <i>L'équilibre des finances publiques.</i>		
§ 1. — <i>La réalisation de l'équilibre général.</i>		
267.	Présentation générale	343
A. — <i>Le Directoire.</i>		
268.	1° Banqueroute monétaire	343
269.	2° Cessations de paiements	345
270.	3° Tarissement des ressources	346
B. — <i>Le Consulat et l'Empire.</i>		
1° <i>Les débuts du Consulat.</i>		
271.	Renaissance de la confiance	347
272.	a) Les réformes de structure économique-financière. La Banque de France	348
273.	La définition du franc	348
274.	b) Les moyens de trésorerie	349
275.	c) Le crédit public à long terme	350
2° <i>Les difficultés de l'Empire.</i>		
276.	Le haut personnel des Finances	351
277.	La crise de trésorerie de 1805-1806 et ses consé- quences	351
278.	L'épuisement des dernières années	352
§ 2. — <i>Les progrès d'une expression technique de l'équilibre.</i>		
279.	Présentation générale	353
A. — <i>Les constructions budgétaires.</i>		
280.	1° Le Directoire	354
281.	2° L'époque napoléonienne	355
282.	Faiblesses des règles budgétaires	355
283.	La prise en compte des recettes et dépenses extraor- dinaires	357
B. — <i>La gestion par la Trésorerie.</i>		
284.	La Trésorerie aux mains de l'Exécutif	358
C. — <i>Le contrôle des comptes.</i>		
285.	La Commission des comptes	359
286.	La Cour des Comptes	360

TROISIÈME PARTIE

UN SIÈCLE COMPLEXE
HÉRITIER DE LA RÉVOLUTION : 1814-1914

PRÉLIMINAIRES

Inspirations de la vie publique

287.	Présentation générale	365
§ 1. — <i>L'acquis de la Révolution française.</i>		
288.	Principes constitutionnels et droits de l'homme	365

§ 2. — *L'animation du legs révolutionnaire.*

289.	1° Le libéralisme	367
290.	2° Le radicalisme	368

§ 3. — *Les éléments d'hétérodoxie.*

291.	Présentation générale	369
292.	a) Perspectives traditionalistes	370
293.	b) Perspectives socialistes	370
294.	c) Réalités de regroupement social	371

CHAPITRE I

LA FONCTION ADMINISTRATIVE

Affirmation de son particularisme
dans le cadre de l'Exécutif

295.	Présentation générale	373
------	---------------------------------	-----

SECTION I. — *Les organes supérieurs de l'administration.*

296.	Une transition : 1814-1815	374
------	--------------------------------------	-----

SOUS-SECTION 1. — *L'institution ministérielle*

297.	Gouvernement et administration	375
------	--	-----

§ 1. — *Restauration et Monarchie de Juillet.*

298.	Vers le parlementarisme	376
------	-----------------------------------	-----

A. — *Situation individuelle des ministres.*

299.	Leur position par rapport au souverain et aux Chambres	377
300.	Direction des services ministériels	378

B. — *Le conseil des ministres.*

301.	1° Exclusivité du Conseil des ministres	379
302.	2° Homogénéité du Conseil des ministres	380
303.	3° Cohérence du corps ministériel : président du Conseil et Conseils de cabinet	381
304.	4° Responsabilité du corps ministériel	382

C. — *L'action du souverain.*

305.	La défense du ministère	383
306.	L'inspiration du ministère	383

§ 2. — *Seconde République et second Empire.*

307.	Persistance du ministériat	385
------	--------------------------------------	-----

A. — *Février 1848 — janvier 1852.*

308.	Premières réalisations	386
309.	Sous le règne de la constitution de 1848	386

B. — *1852-1870.*

310.	Prélude : la constitution de 1852	388
311.	1° L'Empire autoritaire	388
312.	2° 1860-1867. Ministres sans portefeuille et ministre d'Etat	390
313.	3° 1867-1870. Restauration d'une responsabilité poli- tique du corps ministériel	392

§ 3. — *La troisième République.*

314.	Le gouvernement de M. Thiers	393
------	--	-----

315. La reconstitution du parlementarisme et de l'institution ministérielle	393
316. Responsabilité et fonction administrative des ministres	395
317. Les ministres et leurs cabinets	395
318. Pour une ségrégation, au sommet, de la fonction administrative	397
SOUS-SECTION II. — Le Conseil d'Etat.	
319. La double fonction du Conseil	399
§ 1. — <i>Le Conseil d'État, organe de conseil en matière législative et administrative.</i>	
A. — <i>Sous les monarchies constitutionnelles.</i>	
320. Le silence de la Charte	400
321. La première Restauration	401
322. La seconde Restauration	401
323. Evolution des fonctions de conseil	402
B. — <i>Après 1848.</i>	
324. Une construction originale, sous la seconde République	404
325. Le retour à un style napoléonien, sous le second Empire	405
326. A la recherche d'une synthèse, après 1870	406
§ 2. — <i>Le Conseil d'État, organe juridictionnel.</i>	
327. Présentation générale	408
A. — <i>La définition du rôle juridictionnel.</i>	
1° <i>L'évolution de la justice retenue vers la justice déléguée : 1814-1848.</i>	
328. Les attaques portées contre la juridiction du Conseil	409
329. L'exercice de la fonction juridictionnelle sous la Restauration	411
330. L'accentuation de la fonction juridictionnelle sous la Monarchie de Juillet	412
331. Le règlement des conflits d'attribution	414
2° <i>Les vicissitudes de la justice déléguée : 1848-1872.</i>	
332. L'apport de la seconde République	415
333. Le Tribunal des conflits	417
334. La parenthèse du second Empire	418
335. La loi du 24 mai 1872 : triomphe de la justice déléguée	418
3° <i>La portée du triomphe de la justice déléguée : premières décades de la troisième République.</i>	
336. Limites organiques	419
337. Limites procédurales	421
338. Limites substantielles	421
B. — <i>Le contenu de l'activité juridictionnelle : le système des recours contentieux.</i>	
1° <i>A la recherche d'une unité dans la conception des recours.</i>	
339. La conception formelle de l'an VIII	423
340. La prise en considération des droits subjectifs	424
341. La théorie du ministre juge	425
342. La théorie des actes de pure administration	426

2° <i>Vers une multiplicité fondamentale des recours.</i>	
343. L'inspiration objective : le contrôle des compétences et de leur exercice	428
344. a) Avant 1830	428
345. b) Après 1830	431
346. Vers une mise en ordre des recours	432
347. L'évolution du recours pour excès de pouvoir après la Monarchie de Juillet	433
348. L'absorption du recours pour violation de la loi	434
349. Le décret du 2 novembre 1864	435
SECTION II. — Les agents de l'administration.	
350. Présentation générale	436
§ 1. — <i>Les traces d'administration civique.</i>	
351. Collaborations occasionnelles de citoyens élus à l'œuvre administrative	437
§ 2. — <i>La fonction publique.</i>	
352. Evolution générale	438
A. — <i>Les agents dotés de statuts particuliers.</i>	
353. Leur situation privilégiée et sa justification	440
354. Quelques exemples de statuts particuliers	441
B. — <i>La masse des fonctionnaires.</i>	
355. Présentation générale	443
1° <i>Avant 1840.</i>	
356. La stabilité de fait de l'emploi	444
357. Affirmation et crise du fonctionnarisme	445
2° <i>Le second tiers du XIX^e siècle.</i>	
358. a) La construction doctrinale de la fonction publique Son inspiration	447
359. Réformes proposées	448
360. b) La mise en œuvre des doctrines de la fonction publique. Avant 1848	449
361. La seconde République	451
362. Le second Empire	452
363. Les débuts de la troisième République	453
3° <i>L'orée du XX^e siècle.</i>	
364. Vers une « guerre des fonctionnaires »	455
365. a) Les combats d'avant-garde. Les précurseurs	456
366. Le syndicalisme révolutionnaire	456
367. b) La mêlée générale. Actions et idées	458
368. Pour un statut de la fonction publique	459
SECTION III. — L'action administrative et sa présentation doctrinale.	
369. Caractères de l'action administrative	460
§ 1. — <i>La naissance du droit administratif.</i>	
370. La période de gestation : Consulat et Empire	462
371. La période de divulgation et de prise de conscience	462
372. La période de construction	463
§ 2. — <i>Les tribulations de la science administrative.</i>	
373. Les auteurs	465
374. L'enseignement	466

CHAPITRE II

LES COLLECTIVITÉS LOCALES

375. La mesure de la décentralisation	469
SECTION. I. — La maturation du mouvement décentralisateur : la Restauration.	
376. Présentation générale	470
§ 1. — <i>Les motivations d'une autonomie administrative des collectivités locales.</i>	
A. — <i>Les motivations de droit public.</i>	
377. Assiette et contenu des théories	471
378. Application aux différentes collectivités	472
B. — <i>Les motivations inspirées par le droit privé : la personnalité morale des collectivités locales.</i>	
379. La commune	474
380. Le département	475
§ 2. — <i>Pouvoirs des collectivités locales et prérogatives de leurs organes.</i>	
381. Les débuts de la Restauration	476
382. Après 1820	478
§ 3. — <i>Modalités de désignation des administrateurs et membres des conseils locaux.</i>	
A. — <i>Les agents uniques.</i>	
383. La pratique des nominations	479
B. — <i>Les membres des conseils locaux.</i>	
384. Vers l'élection	481
385. Le projet Siméon-Villèle (1821)	482
386. Le projet Martignac (1829)	483
SECTION II. — <i>L'affirmation de la décentralisation modérée : 1830-1870.</i>	
§ 1. — <i>La Monarchie de Juillet et le cadre institutionnel de la décentralisation modérée.</i>	
387. L'apport de 1830	486
A. — <i>Les lois d'organisation.</i>	
388. La loi d'organisation municipale du 21 mars 1831	487
389. La loi d'organisation départementale du 22 juin 1833	489
B. — <i>Les lois d'attributions.</i>	
390. 1° La loi municipale du 18 juillet 1837	490
391. Compétences du conseil municipal	491
392. 2° La loi du 10 mai 1838 sur le département et l'arrondissement	493
393. Compétences du conseil général	493
394. 3° La mise en œuvre	494
§ 2. — <i>La seconde République et les incidences du suffrage universel.</i>	
395. Premières conséquences de la Révolution de février	495
396. Vers une refonte du régime existant. Les dispositions constitutionnelles	497
397. Les travaux ultérieurs	499

§ 3. — *Le second Empire : entre la déconcentration et la décentralisation.*

A. — <i>L'Empire autoritaire et les textes de 1852.</i>	
398. Le décret du 25 mars 1852 et la situation des préfets	501
399. La loi du 7 juillet 1852 et la situation des conseils locaux	503
B. — <i>L'Empire libéral et les lois de 1866 et 1867.</i>	
400. Rebondissement de l'effort doctrinal	504
401. La loi départementale du 18 juillet 1866	505
402. La loi municipale du 24 juillet 1867	506
403. Les ultimes mesures	506
SECTION III. — <i>La stabilisation de la décentralisation modérée : 1870-1914.</i>	
404. Présentation générale	507
§ 1. — <i>La Commune de 1871 et l'autonomie municipale.</i>	
405. A la conquête de l'autonomie	507
406. La doctrine de l'autonomie municipale et sa mise en œuvre	509
§ 2. — <i>La législation fondamentale.</i>	
407. Mesures et travaux préparatoires	511
A. — <i>La loi départementale du 10 août 1871.</i>	
408. Le conseil général ; son action administrative	513
409. Le conseil général ; ses possibilités d'action politique	514
410. La commission départementale	515
411. Le préfet	515
B. — <i>La loi municipale du 5 avril 1884.</i>	
412. Difficultés d'élaboration	516
413. Les organes municipaux	517
414. Leurs attributions	517
§ 3. — <i>Mise en œuvre et retouches.</i>	
415. Les doctrines : l'attrait du régionalisme	519
416. Correctifs décentralisateurs	520
417. Réalités centralisatrices	522

CHAPITRE III

LE SERVICE DE LA JUSTICE

418. Présentation générale	525
SECTION I. — <i>La situation de la magistrature.</i>	
419. Indépendance et inamovibilité	526
§ 1. — <i>La permanence du principe d'inamovibilité.</i>	
420. Proclamations et mises en échec	527
§ 2. — <i>La portée du principe d'inamovibilité et son interprétation.</i>	
421. Les diverses conceptions de l'inamovibilité	529
422. Le problème de la mise à la retraite	531
423. Le recrutement de la magistrature	532
424. Le problème de l'avancement	534
425. Appendice : Les auxiliaires de la justice	535

SECTION II. — Les juridictions et leur compétence.

§ 1. — Juridictions d'exception et répression extraordinaire.

426. La Restauration : les cours prévôtales	537
427. Le second Empire	538

§ 2. — L'articulation et le fonctionnement des juridictions ordinaires.

428. Projets de concentration des tribunaux et libéralisation du droit pénal	539
--	-----

§ 3. — La situation de la Cour de cassation et le problème du référé législatif.

429. L'évolution du référé	540
430. L'affirmation de l'interprétation judiciaire	542
431. Le triomphe de la Cour de cassation	544

CHAPITRE IV

LES FINANCES PUBLIQUES

SECTION I. — La fiscalité.

432. Présentation générale	546
--------------------------------------	-----

§ 1. — L'application du système fiscal traditionnel.

A. — Les impôts indirects.

433. L'alourdissement de la fiscalité indirecte	547
---	-----

B. — Les impôts directs.

434. 1° Contribution foncière	548
435. 2° Contribution personnelle et mobilière	549

§ 2. — Vers une nouvelle fiscalité.

436. Progressivité et impôt général	552
---	-----

A. — Les débuts de la Restauration.

437. Un texte précurseur	552
------------------------------------	-----

B. — La seconde République.

438. Actions et réactions	553
-------------------------------------	-----

C. — La troisième République.

439. Affirmations doctrinales	554
---	-----

440. Le cheminement parlementaire de la réforme fiscale	555
---	-----

SECTION II. — L'équilibre des finances publiques.

§ 1. — Le budget, instrument d'expression et de gestion de l'équilibre.

441. Evolution générale et maîtres d'œuvre	557
--	-----

A. — Réalisation du budget.

442. La prérogative législative	559
---	-----

1° L'insertion du budget dans le temps.

443. Définition chronologique de l'exercice	560
---	-----

444. Date de la décision budgétaire	562
---	-----

445. Les modifications budgétaires	563
--	-----

2° Structure de l'acte budgétaire.

446. a) Principe d'universalité	565
---	-----

447. b) Principe d'unité	566
------------------------------------	-----

448. c) Principe de spécialité	568
--	-----

3° Réalisation des évaluations budgétaires.

449. Action du gouvernement et du Parlement	570
---	-----

B. — Exécution du budget.

450. Présentation générale	571
--------------------------------------	-----

1° Les agents de l'exécution.

451. Le ministre des finances	572
---	-----

452. Les ministres dépeniers et leur responsabilité	572
---	-----

453. Contrôles a priori de l'engagement et de l'ordonnement	574
---	-----

454. Les comptables	575
-------------------------------	-----

2° La tenue des comptes.

455. Comptes des ordonnateurs et des comptables	576
---	-----

3° Le contrôle a posteriori de l'exécution.

456. Présentation générale	577
--------------------------------------	-----

457. Les bases du contrôle législatif	577
---	-----

458. La loi des comptes	579
-----------------------------------	-----

§ 2. — La réalisation effective de l'équilibre.

459. Présentation générale	580
--------------------------------------	-----

A. — Les temps difficiles.

1° Les débuts de la Restauration.

460. Une politique de consolidation de la dette	581
---	-----

2° La crise de la seconde République.

461. a) La défense de l'équilibre monétaire et économique	583
---	-----

462. b) L'alimentation des finances étatiques	585
---	-----

3° Les débuts de la troisième République.

463. Un pari sur la confiance	586
---	-----

B. — Quelques aménagements classiques du crédit public à long terme.

1° L'amortissement.

464. Présentation générale	589
--------------------------------------	-----

465. a) La caisse d'amortissement	589
---	-----

466. b) Les amortissements par voie directe	591
---	-----

2° La conversion.

467. Présentation générale	593
--------------------------------------	-----

468. a) Le refus de la conversion (Restauration et Monarchie de Juillet)	594
--	-----

469. b) Des expériences contrastées (second Empire)	595
---	-----

470. c) L'utilisation systématique de la conversion, depuis 1875	597
--	-----

C. — Vers de nouveaux styles de financement.

471. Les chemins de fer	598
-----------------------------------	-----

472. 1° Le régime de collaboration	599
--	-----

473. Les chemins de fer vicinaux	600
--	-----

474. Les conventions de 1883	601
--	-----

475. 2° Les réactions de l'étatisme financier	602
---	-----

476. La constitution du réseau de l'Etat	603
--	-----

INDEX ALPHABÉTIQUE	605
------------------------------	-----

TABLE DES MATIÈRES	615
------------------------------	-----