

Conférence d'agrégation en droit public – 2025/2026

Leçon du 19 novembre 2025

Sujet de droit administratif donné par le Professeur Olivier Beaud

Leçon faite par M. Eloi Krebs

Commentez le texte suivant :

« M. THOURET. – Messieurs, votre Comité, en se livrant au travail dont vous l'avez chargé, en a reconnu toute l'importance ; et il est impossible que vous n'en soyez pas pénétrés vous-mêmes, au moment où vous allez consommer ce grand ouvrage par vos décrets. Les objets traités dans les deux parties du Rapport du Comité sont essentiellement la Constitution. C'est beaucoup, sans doute, d'avoir établi la permanence du Corps législatif et d'avoir décidé comment les lois seront faites à l'avenir : mais cela ne fait pas à beaucoup près la Constitution. Les membres du Corps législatif seront des représentants de la Nation ; pour en avoir des représentants, il faut les élire. Les Administrations provinciales et municipales seront de même composées de députés élus. Il faut donc parvenir à distribuer la représentation avec égalité, d'abord entre les différentes parties du royaume, ensuite entre les différentes parties de chaque province, et fixer l'ordre des élections : il faut d'ailleurs déterminer avec précision le rang que les diverses classes d'Administrations tiendront dans l'ordre des pouvoirs publics, la nature et l'étendue de leur autorité ; ou rien ne sera véritablement fait pour la Constitution.

Ceci posé, il est facile de reconnaître quelles dispositions d'esprit il faut apporter au traitement de ces importantes matières. Établir la constitution d'un grand empire est une des plus hautes entreprises dans l'intelligence humaine puisse s'occuper. Il n'y faut donc pas employer des idées trop vulgaires, aussi nuisibles au succès de cette œuvre sublime qu'incompatibles avec sa dignité. Etablir la Constitution, c'est, pour nous, reconstruire et régénérer l'État. Il ne faut donc pas qu'une pusillanimité routinière nous tienne asservis à l'ancien ordre des choses, quand il est possibilité d'établir de meilleures bases, et nécessaire de disposer les ressorts du Gouvernement pour les nouveaux effets qu'il s'agit d'en obtenir... N'entreprenons pas de faire la Constitution, si nous ne voulons pas régénérer à fond. Etablir la Constitution est une œuvre infiniment épineuse en ce moment d'anarchie, parce que la méditation grave et lente qu'elle exige paraît inconciliable avec les besoins pressants qui sollicitent de toutes parts des remèdes prompts. Mais les difficultés ne doivent pas vaincre notre courage ; les besoins locaux et du moment ne doivent pas détruire le bonheur général et permanent qui est attaché à faire une bonne Constitution... Etablir la Constitution, c'est travailler pour les siècles et élever un édifice auquel il est très désirable qu'on ne voit pas nécessité de retoucher souvent... Etablir la Constitution, c'est porter au nom de la Nation, en vertu du plus puissant de ses pouvoirs qui n'existe qu'en elle, et non dans aucune de ses parties, la loi suprême qui lie et subordonne les différentes parties de l'Etat au tout. L'intérêt de ce tout, c'est-à-dire de la Nation en corps, peut seul déterminer les lois constitutionnelles ; et rien de ce qui tiendrait aux systèmes, aux préjugés, aux habitudes, aux prétentions locales, ne peut entrer dans la balance. Si nous nous regardions moins comme les représentants de la Nation, comme les stipulants de la ville, du baillage ou de la province d'où nous sommes envoyés ; si, égarés

par cette fausse opinion de notre caractère, parlant beaucoup de notre pays et fort peu du royaume, nous mettions des affections provinciales en parallèle avec l'intérêt national ; j'ose le demander, serions dignes d'avoir été choisis pour les régénérateurs de l'État ? Et si de tels sentiments pouvaient exister parmi nous, s'y montrer et parvenir à être accueillis, comment oserions-nous penser à faire une Constitution ? Rappelons-nous ce que nous pensions unanimement avant la confusion et la destruction des trois Ordres. La Constitution nous paraissait, avec raison, impossible ; mais que devrions-nous attendre, si les provinces venaient à remplacer les Ordres, décuplaient les oppositions et les traverses ? Rappelons-nous encore de ce que nous pensions des mandats impératifs, lorsqu'on s'en faisait des titres contre notre réunion. « Un baillage, une province, disions-nous, simples membres et parties sujettes de la Nation, ne peuvent lui dicter des lois, faire prévaloir leurs opinions particulières ni empêcher le bien général, par ce qu'elles croient être de leur intérêt particulier. Il n'y a point de représentants de baillage et de province, il n'y a que des représentants de la Nation. » Si ces vérités sont indubitables, c'est surtout ne matière de Constitution, dont les premières maximes sont celles de l'union politique de tous les membres de l'État en un seul corps, et de la subordination de toutes les parties au grand tout national.

C'est, Messieurs, d'après les considérations que je viens d'exposer et en recueillant toutes les impressions qu'elles doivent naturellement faire sur vos esprits, que vous apprécierez sainement les raisons qui se présentent pour et contre le plan de votre Comité. Je les applique spécialement à la partie fondamentale de ce plan, qui concerne la nouvelle division territoriale du royaume...

Depuis longtemps les publicistes et les bons administrateurs désirent une meilleure division territoriale du royaume ; parce que toutes celles qui existent sont excessivement inégales et qu'il n'y en a aucune qui soit régulière, raisonnable et commode, soit à l'administrateur, soit à toutes les parties du territoire administré... Tout le monde sent combien dans un vaste empire il importe pour l'uniformité de l'administration, pour la bonne surveillance des administrateurs, pour la facilité des gouvernés, d'avoir des divisions de territoire à peu près égales et d'une étendue calculée sur celle qui convient au meilleur exercice des différents pouvoirs. L'époque la plus convenable pour poser ce fondement d'une foule d'améliorations futures, est celle où la puissance nationale, déployant toute son énergie, reconstitue l'État et où la désorganisation de l'ancien Gouvernement fait sentir le pressant besoin, en même temps qu'elle a produit l'attente d'un nouvel ordre des choses et a disposé les esprits à les recevoir. Si le moment actuel n'est pas mis à profit,... il faut y renoncer pour jamais...

Je sais bien qu'on paraît craindre qu'en ce moment où les hommes sont, comme malgré eux, entraînés vers leurs anciennes liaisons, parce que le Gouvernement, dit-on, n'a pas la force de les rallier à lui, on ne risquât à augmenter la confusion, en voulant rompre les unités provinciales. Mais, 1° il est assez naturel que, dans ce moment du passage à la liberté et du relâchement des anciens pouvoirs, les citoyens aient vu dans leurs anciennes relations le moyen de mieux supporter la commotion passagère qui les agite... 2° On s'est replié sur les anciennes liaisons, parce que le Gouvernement n'a pas la force rallier à lui ; mais c'est la Nation qui va tout rallier à elle par la Constitution. Qui ne sentira pas que l'attachement à la grande union

nationale vaut mille fois mieux que l'état de corporation partielle qui sera désavoué par la Constitution ? 3° Enfin ces affections d'unité provinciale qu'on croit si dangereux de blesser ne sont pas même offensées par le plan du Comité ; puisque aucune province n'est détruite ni véritablement démembrée et qu'elle ne cesse pas d'être province, et la province de même nom qu'auparavant pour avoir des districts nouveaux de représentation ou d'administration.

Le Comité présente quatre-vingts divisions nouvelles, parce que sous ces deux rapports, l'étendue de trois cent vingt-quatre lieues carrées, dont chaque division est composée, paraît la plus avantageuse. Elle donne lieu d'ailleurs à de bonnes subdivisions intérieures, puisque chacune fournit neuf districts de Commune, qui se fractionnent encore chacun en neuf Cantons : distribution heureuse, sur laquelle on pourra, avec le temps, établir le mécanisme facile de toutes les parties du régime intérieur de chaque Administration. Une surface de trois cent vingt-quatre lieues offre une étendue moyenne, qui convient à des districts d'élection directe, qui convient encore plus à des districts d'Administration, et qui pourra convenir par la suite pour réunir dans les mêmes divisions l'exercice des autres pouvoirs publics. Ne désespérons pas que le jour viendra, où, l'esprit national étant mieux formé, tous les Français réunis en une seule famille, n'ayant qu'une seule loi et un seul mode de gouvernement, abjureront tous les préjugés de l'esprit de corporation particulière locale. La Constitution doit prévoir, provoquer et faciliter ce bon mouvement, qui rendra la Nation française la première et la plus heureuse Nation du monde.

Mais c'est des Départements administratifs surtout qu'il importe essentiellement de borner l'étendue. Cette précaution est nécessaire politiquement, et d'ailleurs tout l'intérêt de chaque territoire administré l'exige.

La position n'est plus la même qu'elle était avant la révolution actuelle. Lorsque la toute-puissance était par le fait dans les mains des ministres, et lorsque les provinces isolées avaient des droits et des intérêts particuliers à défendre contre le despotisme, chacun désirait avec raison d'avoir son corps particulier d'Administration et de l'établir au plus haut degré de puissance et de force qu'il était possible ; mais toutes les provinces sont maintenant associées en droits et en intérêts, et la liberté publique est assurée par la permanence du Corps législatif. Il ne s'agit plus aujourd'hui que de conserver l'esprit et d'assurer les effets de la Constitution actuelle. Craignons donc d'établir des corps administratifs, assez forts pour entreprendre de résister au chef du pouvoir exécutif, et qui puissent se croire assez puissants pour manquer impunément de soumission à la législature. Les membres de ces corps seront déjà très forts par leur caractère de députés élus par le peuple : n'ajoutons pas à cette force d'opinion la force réelle de leurs masses.

Considérons ensuite que l'intérêt des gouvernés se joint ici à la nécessité politique. Cet intérêt consiste à ce que le district de chaque Administration soit mesuré, de manière qu'elle puisse suffire à tous les objets de surveillance publique et à la prompt expédition des affaires particulières. En Administration, c'est aux effets réels et à l'efficacité de l'exécution qu'il faut principalement s'attacher ; parce qu'une Administration n'est bonne qu'autant qu'elle administre réellement. Or elle ne remplit bien cet objet que lorsqu'elle est présente, pour ainsi dire, à tous les points de son territoire, et qu'elle peut expédier avec autant de célérité que

d'attention toutes les affaires des particuliers. Cette exactitude, sans laquelle le bien ne se fait pas, ou ne se fait qu'à demi, serait impossible à des Administrations qui auraient un trop grand territoire. C'est donc aux citoyens mêmes qu'il importe de multiplier les Administrations pour resserrer les districts ».

(Assemblée nationale, Séance du mardi 3 novembre 1789. Présidence de M. Camus, *Archives Parlementaires de 1787 à 1860*, I^{re} Série, IX, p. 654-658, reproduit in Pierre Legendre, *L'Administration du XVIII^{ème} siècle à nos jours*, PUF, coll. « Thémis », 1969, pp. 31-35).