

**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 avenu 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 évènements 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 évènements 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.