



HAL
open science

Le canton dans l'histoire de la République

Eric de Mari

► **To cite this version:**

Eric de Mari. Le canton dans l'histoire de la République. Le canton dans l'histoire de la république. Actes des 7èmes rencontres juridiques de la faculté de droit et science politique de l'Université Lumière Lyon 2. Philippe Blachère (dir.), Hermès éditions, pp. 23-35, 2004. hal-03134446

HAL Id: hal-03134446

<https://hal.umontpellier.fr/hal-03134446>

Submitted on 19 Feb 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le canton dans l'histoire de la République

Éric de Mari

Article paru en 2004. Philippe Blachère, dir. *Le canton*, Actes des 7^{èmes} rencontres juridiques de la faculté de droit et science politique de l'Université Lumière Lyon 2. L'Hermès ed., pp. 23-35.

Quelle place tient le canton dans l'histoire de la République ? L'interrogation n'est pas d'évidence car nulle institution dans le schéma organisationnel républicain ne présente autant d'approximations et d'incertitudes.

Il y a un peu plus d'un siècle, en 1881, alors que la République s'inscrivait durablement comme référence obligée du système politique français, Gambetta déclarait : « Le canton, voilà le point de départ de l'organisation administrative française ».

Si l'affirmation relevait à cette heure certes d'un pari, voire d'un gage, elle conjugait exactitudes et inexactitudes. Point de départ, le canton est traditionnellement conçu comme un des premiers échelons de l'administration locale. Comme circonscription il est à la fois pièce, partie, unité, disposé à la base de cet Etat-pyramide centralisant les innombrables diversités d'une France figée sur ses racines.

Subdivision d'une hiérarchie locale il serait alors placé entre commune et département, et pourquoi pas une sorte de cousin du district et de l'arrondissement. Préalable au *cursus honorum* à la française il serait affaire de notables, s'enorgueillissant de ses comices comme au temps de Flaubert et de sa Madame Bovary, ayant partie liée depuis 1848 avec le suffrage universel, simple chemin vers les véritables sièges du pouvoir dans la capitale.

Cette perspective n'a rien d'erronée. On rappellera quelques chiffres. Sous la Troisième République un sénateur sur deux est conseiller général comme les trois-cinquièmes des députés ; et le quart encore sous la Quatrième République. Un tel bilan nous renvoie à l'histoire des régimes non républicains : la monarchie dite de juillet où les deux-tiers des députés sont conseillers généraux ; le Second Empire où le cumul des mandats de député et de conseiller général concerne les quatre-cinquièmes des membres de la Chambre.

Toutefois, cet inventaire, encore sensible sous la Cinquième République, est trompeur. De quoi parle-t-on inéluctablement dès lors qu'on aborde l'institution cantonale ? Tout d'abord, nous l'avons vu, de la circonscription. Mais aussi de celui qui la représente : le conseiller général. Dès lors, l'analyse ne peut que se diluer : du canton nous passons sans ambages au département.

De surcroît, très vite, le point de départ fixé par Gambetta se brouille. L'Etat pense le canton comme une administration-rouage ; le citoyen, le notable, comme une réalité politique.

L'ambivalence est ici ordinaire. Elle est celle d'une histoire qui crée le canton dès 1789 sous l'égide de la Nation et de la Monarchie constitutionnelle, ne cessant d'hésiter sur la place réelle de cette expérience éprouvée dans le laboratoire Constituant.

Allons plus loin cependant. L'échelon cantonal peut être pensé autrement. Dans ce cas, au lieu d'être présenté comme un degré inférieur de l'organisation administrative de l'Etat, strate, couche ou soubassement du politique, le canton apparaît plutôt comme un carrefour, un lieu de rencontres et de services qui souligne, comme la désigne nombre d'historiens, une culture de l'« entre-soi », de l'« interconnaissance ». Culture où s'expriment non seulement les traditions rurales mais aussi dès le XIX^e siècle la place, certes déséquilibrée, de la modernité dans les cantons urbains.

Levier ou clé d'une part, dans une société verticalisée par l'Etat. Mode de socialisation, aux comportements horizontalisés d'autre part.

L'institution par conséquent déroute. Elle offre nombre de justifications pour toute évaluation. Elle multiplie les approches, les contradictions, les oppositions. Elle paraît tout et son contraire.

Néanmoins la chronologie permet de distinguer deux étapes qui peuvent avoir le mérite de souligner l'amphibologie de la formule cantonale, tant administrative que politique.

Elle est celle d'une institution où le canton serait dans le système républicain à la fois secondaire (I) et essentiel (II).

I Une institution secondaire

Mesurer le caractère secondaire de l'institution cantonale de 1789 à 1815, c'est la renvoyer à son étymologie originelle. Le mot canton a, on le sait, dès le XIII^{ème} siècle pour signification « bord, côté, coin » avant d'être considéré comme un quartier ou de désigner, mais au XV^{ème} siècle, un Etat dans une confédération. Car c'est bien en bord de monarchie et de Première République dans ses versions terroristes, directoriales voire consulaires et impériales que le canton apparaît.

Dès la deuxième moitié du XVIII^{ème} siècle en France l'institution est pensée comme une subdivision. En 1779, le Trosne dans son ouvrage sur « l'administration provinciale et la réforme de l'impôt » préconise sa création avec celle de l'arrondissement en remplacement de la paroisse. Le propos déjà anti-municipal inspire le célèbre projet Laverdy (1) et ne reste pas lettre morte : les constituants dans leur loi du 22 décembre 1789 font naître le canton.

Celui-ci néanmoins ne sera que le parent pauvre de la révolution de l'administration locale (A).

En bord de république, épargné par les soubresauts du politique qui voient s'affronter district et département le canton ne devient malgré tout une administration qu'à la faveur d'une expérience directoriale : celle des municipalités cantonales (B).

Mais il s'efface à nouveau. Ignoré par la constitution de l'an VIII il semble rentrer dans le rang et redevenir un échelon fonctionnel (C).

- A. Que manque-t-il au canton créé le 22 décembre 1789 pour devenir une institution d'importance ? La réponse à cette question réside dans la

singularité de cet organe par rapport aux institutions dont la création est due soit à l'initiative du législateur, le district, le département, soit à sa consécration, la commune. Comparé à ces trois institutions, le canton, seul, ne dispose d'aucune personnalité juridique et d'aucun représentant élu. Echelon en quelque sorte passif d'une administration vouée à la composition unitaire de la « famille » et de la « fratrie » française (selon un constituant) (2) le canton n'est qu'un lieu, un siège, une circonscription électorale. Selon les termes du texte de décembre le canton n'est qu'une « division » du district « d'environ quatre lieues carrées (lieux communes de France) (3) où doivent se réunir les assemblées primaires.

Voici naître une première ambiguïté. Si le canton ne dispose pas de représentants élus, s'il n'est en aucun cas, selon la terminologie constituante, une « assemblée administrative » ou un « corps administratif » comme le district ou le département dont il est radicalement distinct, il est le fondement même de tout le système électoral révolutionnaire. Dans ses « éclaircissements sur les 21 premiers articles de la section première du décret... (4) de décembre 1789 le législateur ne manque pas d'en souligner l'intérêt. « Les véritables éléments de la représentation nationale ne sont pas ainsi dans les municipalités mais dans les assemblées primaires des cantons (5) précise-t-il. Dès lors, l'assemblée primaire permettra à la fois de « déconcerter [...] les intrigues », de « détruire l'esprit de corporation », d'« affaiblir [...] l'influence du crédit local » afin d'« assurer davantage la liberté des élections » et de conférer « une plus grande indépendance dans l'exercice de voter » (6).

Instrumentalisé par le législateur contre la commune, le canton est en outre déjà conçu comme un lieu de rencontres. Et les constituants de s'excuser à l'avance de « la peine légère » du « très petit déplacement » (7) qu'il implique tout en insistant sur le fait qu'il permet à la fois la formation du « tableau civique », le recensement des électeurs, et la prestation du « serment de fidélité à la Constitution, aux lois de l'Etat et au roi » (article 4) (7).

Sous évaluation administrative et surévaluation politique se conjuguent. De même se croisent les réalités d'un échelon mineur dans la construction pyramidale de l'Etat comme celles d'un mode, administratif, de

socialisation : le canton est le siège de la justice de paix et celui de la garde nationale.

Dans ces conditions où son relatif effacement le préserve des réformes terroristes, et notamment de la recomposition de l'administration locale en frimaire an II, il n'est pas étonnant qu'après le district et le département, il devienne à son tour une institution administrative locale expérimentale.

- B. L'expérience des municipalités cantonales est due, on le sait, à la volonté politique du régime directorial. La République, désormais manifestement centralisatrice, supprime le district et, politiquement, les petites communes. Elle parie sur l'existence d'une administration locale mineure, mise au service des petits propriétaires et de la lutte contre l'éparpillement municipal. Annoncées par le titre VII de la constitution de l'an III, organisées par la loi du 21 fructidor de la même année, les municipalités cantonales apparaissent tandis que les assemblées primaires se maintiennent.

Dès lors pour la première fois au sein de l'administration locale le canton dispose d'un représentant élu et d'une personnalité juridique. L'ancêtre du conseiller général est ainsi le président de la municipalité cantonale élu par l'assemblée primaire. Avec l'élection et la personnalité vont de pair la constitution d'une municipalité réunissant les agents municipaux des communes (de moins de 5 000 habitants) et surtout l'implantation systématique d'un agent du gouvernement central, le commissaire du Directoire, nommé par celui-ci. Election, personnel, tout cela implique des attributions dès lors que le législateur sans transformer le canton en « corps administratif » le qualifie de « corps municipal » et d'« administration municipale de canton » (8).

Répartir les impôts, régir les biens et revenus cantonaux, administrer les biens des communes, surveiller prêtres et émigrés, la liste des fonctions municipales du canton est longue. Trop longue sans doute. Elle contraste avec la minceur des ressources : le dixième des patentes, la moitié des amendes, quelques centimes additionnels.

Les résultats d'une telle réforme sont minces. L'installation des nouvelles institutions est lente : un an. Moins de la moitié des municipalités

cantonales prévues fonctionne en l'an VIII (4 000 sans doute sur les 10 000 prévues).

Néanmoins on demeure frappé encore par la surévaluation de leur importance politique et par le poids de leur instrumentalisation par l'Etat. Adversaires des communes, concurrentes des départements, surchargées d'attributions, épurées de leur personnel qualifié, c'est selon, d'ultrajacobin ou de royaliste, les municipalités cantonales, improprement considérées comme le premier exemple d'expérience intercommunale, supportent mal en réalité la charge de leur vocation centralisatrice. Armature fragile et expérimentale d'une république dont elles débordent encore elles se dissolvent dans la centralisation, cette fois réelle, du régime napoléonien

C. Le canton s'efface à nouveau. Délaissé par la constitution de l'an VIII il est à peine mentionné dans la grande charte administrative que constitue la loi du 28 pluviôse an VIII. « Le territoire européen de la République » (9) n'est-il pas désormais divisé soit en départements soit en « arrondissements communaux » ? Relégué à la fin du texte de pluviôse (10) dans le cadre d'une « observation », le canton est victime de l'alternative posée au début du texte. Il n'a de surcroît aucun lien avec le conseil général, qui survit, et ne demeure que le siège d'une assemblée électorale réunie pour désigner les listes de notabilités chères à Sieyès. Deux ans plus tard avec le système des collèges électoraux il retrouve son ancienne attribution : celle d'échelon électoral. C'est au canton en effet que seront élus les membres du collège électoral d'arrondissement comme ceux du collège électoral du département.

Un tel retour au préalable de 89 avec l'absence de personnalité juridique, relance l'ambiguïté du canton qui peine à devenir institution. Il s'agit encore d'un croisement : celui de l'échelon effacé et du pivot du système « électoral » napoléonien, même si les guillemets s'imposent.

Car il ne convient pas de minorer encore l'importance du canton. Le système des collèges électoraux qui établit des liens ténus avec le conseil général, aussi dérisoire soit-il sous Napoléon, survit largement à 1815 et demeure jusqu'en 1848, avec le succès du suffrage universel, la clé de la socialisation, du moins politique, de cette France de notables dont

Stendhal par exemple se fait l'écho dans *Lucien Leuwen*. De surcroît le despotisme napoléonien ne manque pas d'utiliser le canton comme siège de fonctions administratives.

Empruntant au Directoire une disposition qui depuis vendémiaire an VII fait du canton le siège du conseil de révision, dont l'importance n'échappe pas dans le cadre d'un régime militaire, rationalisant le nombre des cantons (30 par département désormais) Napoléon par conséquent n'éteint aucunement ce rouage politico-administratif. Il le laisse lui aussi au bord de son Empire, « débile » (l'expression est de François Burdeau) (11) comme toute institution locale survivante, mais présente, désormais connue de tous et disponible.

II Une institution essentielle

Essentiel, le canton fixe ses délimitations institutionnelles à partir de 1848. C'est en effet la République, cette fois deuxième, qui, après l'expérience directoriale, lui confère ses véritables assises, sa consécration. Jusque là particulièrement énigmatique et fluctuante, l'institution tient désormais dans le suffrage universel la source de ses définitions.

Le canton demeure néanmoins « pluriel ». Il conserve toujours deux aspects dès lors qu'il est à la fois circonscription de l'administration générale de l'Etat, sans personnalité juridique et circonscription électorale pour l'élection de son conseiller général.

Nul dans la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle ne le néglige. Par delà il ne cesse de s'affirmer non seulement comme un lieu de rencontres et de services mais comme un lieu de pouvoir.

Toutefois il reste, non fragile, mais malléable ; toujours susceptible d'instrumentalisation dans le contexte d'une France balançant entre la tradition de sa configuration centralisée et entre ses velléités ou ses réalités décentralisatrices. Encore marqué par sa conception expérimentale, consacré par l'universalité du suffrage le canton devient la plate-forme institutionnelle de la plupart des projets de décentralisation (A).

Et malgré leur échec, du moins jusqu'à 1982, le canton-institution façonne à sa mesure une certaine France : celle d'une République cantonale (B).

A. Au XIX^{ème} siècle comme dans la première moitié du XIX^{ème} siècle, le canton est au cœur d'une interrogation qu'on qualifie volontiers de « question cantonale ». L'institution relève-t-elle encore d'une énigme ? Pas vraiment. Elle est plutôt le point d'appui de tous ceux qui projettent le plan d'une France nouvelle dont la modernité consisterait à être décentralisée, au dépens du schéma napoléonien qui inexorablement s'enracine, mais à être décentralisée en opposition avec la tradition municipale.

Tel est le sens des perspectives audacieuses, mais en même temps conformistes, qui en un siècle de 1821 à 1921 pour l'essentiel usent du canton comme d'un support d'une profonde réorganisation de l'administration locale. De la réforme Villèle (1821) au projet de loi « Marraud » (1921) en passant par la tentative du Conseil d'Etat (1861) et le célèbre manifeste de Nancy (1865) les programmes, les intentions sont apparemment clairs. Il s'agit toujours d'une manière ou d'une autre de contrôler les communes voire de proposer une superposition institutionnelle canalisant les excessives singularités municipales.

Il en est ainsi de la restauration des conseils cantonaux (Villèle, Nancy) où les communes rurales seraient tenues en tutelle ou de la formation d'une commission centrale cantonale réunissant maire et conseiller général (Marraud). Le décloisonnement de « la France des terroirs » passe encore par l'instrumentalisation du canton.

On sait ce qu'il advint de ses chimères, aujourd'hui persistantes. La charte municipale de 1884 délaisse le canton. Les associations de maires, le Sénat, ce « grand syndicat des communes de France », bloquent toute évolution significative. La loi de 1890 créant les syndicats de commune rejette toute solution cantonale.

Arme des modernes de tous horizons, conservateurs, libéraux, décentralisateurs de gauche, le canton semble buter contre une tradition désormais républicaine qui paraît le marginaliser.

Or la réalité, et non les projets, démontre tout le contraire. Le canton dès 1848 n'est plus en bord de République. On songe

immanquablement dès le 23 avril 1848, à l'occasion de la première élection au suffrage universel de la nouvelle République, au châtelain Tocqueville cheminant fort lucidement un dimanche de Pâques avec « ses » paysans pour aller voter au canton. Le canton devient lui aussi tradition. La République lui confère enfin son identification et des certitudes désormais décisives.

- B. Mesurons le canton devenu « désormais » capitale locale ». Et
- C. la force ce faisant d'un tel barbarisme déguisé en oxymore. Les usages sont bien sûrs plus communs : le canton est avant tout « chef lieu ». Sa réalité demeure duale : endogène mais aussi exogène, puisque définitivement, le chef du chef lieu, le conseiller général, le renvoie au département.

Tout le XIX^{ème} siècle ainsi que le XX^{ème} siècle ne cessent d'accumuler compétences et fonctions au canton. Les attributions traditionnelles demeurent. Le canton est siège du juge de paix comme le soulignent systématiquement les lois de 1838, 1855 et 1905. Il en est de même pour le conseil de révision (12). Le canton est aussi la base de l'Etat gendarme : siège du notaire de troisième classe, du curé de première classe jusqu'en 1905, du receveur d'enregistrement, de la brigade de gendarmerie. On note même l'existence d'un commissaire de police cantonal créé en 1852 mais qui ne survit pas à la chute du Second Empire.

Déjà des attributions sociales apparaissent : la surveillance des écoles (1886), le jugement des contestations relatives aux secours médicaux gratuits, l'assistance aux vieillards (1893).

Un tel mouvement proprement renversant dès lors qu'on comprend désormais que le canton est dans le maillage territorial plutôt l'allié voire le partenaire de la commune plutôt que son adversaire, va même de pair avec le développement des contestations de son existence, et concomitamment de celle du département. Quelle victoire pour le canton !

On ne reviendra pas sur la dimension politique essentielle du canton qui marque les carrières et attise les compétitions politiques. On

devrait recenser les mandats de conseiller général qu'exercèrent nombre de ministres, de présidents du conseil, de premier ministre, de présidents de la république.

Dans ces conditions, mêlant confusément des réalités politiques certes changeantes comme la critique des disparités urbaines et rurales ainsi que les projets de nouvelle France, cette fois régionalisée, il serait étonnant que les assauts, plutôt véhéments, conduits contre cette pseudo relique d'une France rurale qui serait dépassée aujourd'hui par son urbanité, viennent à bout de l'institution cantonale.

Celle-ci n'a-t-elle pas, encore aujourd'hui sous de multiples horizons le secret de n'être jamais ni tout à fait une autre (la municipalité cantonale, le département) ni tout à fait elle-même (une collectivité, une circonscription) ?

Notes :

- (1) Cf. les deux édits de 1764 et de 1765, abandonnés dès 1770, mais qui inspirent la loi de décembre 1789.
- (2) Selon Thouret.
- (3) Article 3 de la loi du « 22 décembre 1789-janvier 1790 » (sic), « Décret relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives ». Le rapport est de Thouret : Duvergier, *Collection complète des lois et des décrets...*, Paris, 1834, 2^{ème} édition, tome 1, p. 73.
- (4) Ces éclaircissements constituent le paragraphe II de l'« instruction sur la formation des assemblées représentatives et des corps administratifs... »
- (5) *Ibid.*
- (6) *Ibid.*
- (7) *Ibid.*
- (8) *Ibid.*, article 4, section I de la loi.
- (9) « Décret relatif aux fonctions des corps administratifs et municipaux, en exécution du titre VII de l'acte constitutionnel ». Cf. les articles 6 et 7, Duvergier, *Collection... op. cit.* Tome 8, p. 266.

- (10) Article premier, titre premier de la loi du 28 pluviôse an VIII « concernant la division du territoire français et l'administration ». L'article premier constitue l'unique article du titre premier de la loi. Duvergier, *Collection*, tome 12, p. 78.
- (11) Soit la dernière page d'une loi qui dans l'édition de Duvergier en compte 38.
- (12) François Burdeau, *Histoire de l'administration française*, Montchrestien, 1989.
- (13) Maurice Block, *Dictionnaire d'Administration*, 2^{ème} éd. 1877, p. 346.