



HAL
open science

L'accession de Macarel à la direction de l'administration communale et départementale du ministère de l'intérieur

Tiphaine Le Yoncourt

► To cite this version:

Tiphaine Le Yoncourt. L'accession de Macarel à la direction de l'administration communale et départementale du ministère de l'intérieur. Louis-Antoine Macarel. Un juriste orléanais au service de la science et de l'Etat, Centre de recherches juridiques Pohier, Dec 2021, Orléans, France. halshs-03659884

HAL Id: halshs-03659884

<https://shs.hal.science/halshs-03659884v1>

Submitted on 6 Aug 2024

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.

L'accession de Macarel à la direction de l'administration communale et départementale du ministère de l'intérieur

Tiphaine Le Yoncourt

Université de Rennes, Institut de l'Ouest : Droit et Europe

(IODE – UMR CNRS 6262)

Le 17 mai 1837, Louis-Philippe signe une ordonnance portant que Louis-Antoine Macarel, conseiller d'Etat, est nommé directeur de l'administration départementale et communale au ministère de l'intérieur¹. Deux ans plus tard, jour pour jour, Louis-Philippe adopte une autre ordonnance portant qu'Antoine Passy, député de l'Eure, est nommé directeur de l'administration départementale et communale en remplacement de Louis-Antoine Macarel, appelé à d'autres fonctions².

Ces deux années sont un moment à part et un peu surprenant dans le parcours professionnel de Louis-Antoine. Il semble d'ailleurs avoir hésité. Des journaux l'annoncent à ce poste à partir du 25 avril 1837 mais le 10 mai, *le Monde* suggère qu'il a refusé³ avant que sa nomination ne soit confirmée quelques jours plus tard⁴. L'hésitation peut se comprendre car si Macarel a exercé plusieurs fonctions administratives depuis la fin de l'Empire, aucune n'avait l'importance d'une direction d'administration centrale. Depuis le début des années 1820, il s'est consacré à ses activités d'avocat et d'enseignant, puis de conseiller d'Etat depuis 1830⁵. En 1839, il retourne d'ailleurs définitivement au Conseil d'Etat. Par ailleurs, Macarel ne lie pas cette expérience avec un engagement partisan. Il n'est ni Pair ni député, n'a même jamais été candidat à une élection nationale et ne comptera jamais parmi les nombreux « députés-fonctionnaires » de la monarchie de Juillet⁶. Ses écrits témoignent sans doute d'un attachement à l'autorité de l'Etat central, à la défense des droits de la puissance publique et

¹ Ordonnance royale n° 6846 du 17 mai 1837 portant que M. Macarel, conseiller d'état, est nommé directeur de l'administration départementale et communale au ministère de l'intérieur, *Bulletin des lois (Bull.)*, Paris, Imprimerie nationale des lois, 1794-1931, IXe série, n°503, p.323.

² Ordonnance du Roi n°7940 du 17 mai 1839 portant que M. Passy membre de la Chambre des Députés, est nommé directeur de l'administration départementale et communale, *Bull.*, n°648, p.356.

³ « M. Alexis Jussieu est décidément directeur général de la police du royaume : il est déjà en fonctions. L'insertion de sa nomination au Moniteur est retardée par la difficulté de trouver un directeur de l'administration départementale et communale qui paraît avoir été définitivement refusée par M. Macarel, conseiller d'Etat », *Le Monde* du 10 mai 1837.

⁴ « Plusieurs députés ont été reçus aujourd'hui par M. Macarel, comme directeur de l'administration départementale et communale. Son acceptation n'est donc plus douteuse. » *La Presse* du 20 mai 1837.

⁵ Cf. dans cet ouvrage : Marc Bouvet, *Macarel au conseil d'Etat*

⁶ François Julien-Laferrière, *Les députés fonctionnaires sous la Monarchie de Juillet*, PUF, 1970.

donc d'une forme de conservatisme en matière administrative. Mais son activité de conseiller général l'a montré : il est politiquement difficilement classable⁷. Pourtant, entre mai 1837 et mai 1839, il rejoint le Comte de Montalivet au ministère de l'intérieur dans le second gouvernement du Comte Molé, à un des moments politiques les plus instables et les plus complexes de l'histoire politique et parlementaire de la monarchie de Juillet.

Pour mémoire : Molé a pris la direction du gouvernement en 1836 après la chute de Thiers⁸. Molé est avant tout un proche du Roi mais c'est aussi un homme proche de la résistance. Il a d'ailleurs formé son gouvernement avec le soutien de Guizot qui revient à l'instruction publique en tant que ministre et impose un proche à l'intérieur : le Comte Gasparin⁹. Mais L'alliance « Guizot-Molé » ne dure pas et en avril 1837, c'est finalement à Molé plutôt qu'à Guizot que le Roi confie le soin de remanier le gouvernement. Guizot sort du ministère et Montalivet, intendant de la liste civile et très proche du Roi, remplace Gasparin à l'intérieur. C'est ce gouvernement Molé/Montalivet que Macarel rejoint en mai 1837 pour prendre la direction de l'administration communale et départementale. Appuyé sur la chambre issue des élections de novembre 1837 consécutives à la dissolution d'octobre, ce gouvernement se maintient jusqu'en mars 1839. Mais pendant ces deux années, il est en conflit quasi-permanent avec la chambre des députés où il affronte une coalition politiquement improbable rassemblant Thiers, Guizot et Odilon Barrot¹⁰. Le second gouvernement Molé fini par chuter après les élections consécutives à la dissolution de février 1839.

L'objet de ces quelques pages est de s'arrêter sur cette période originale dans la vie professionnelle de Louis-Antoine Macarel et tout d'abord sur son accession à la direction communale et départementale du ministère de l'intérieur de Montalivet. Il s'agira de la remettre dans son contexte en observant la manière dont la presse l'évoque, dont les députés la reçoivent. Faute de parvenir à donner une signification politique dans sa nomination à ce poste, il faut sans doute renverser le propos. Macarel n'est pas un élu et n'a jamais prétendu l'être ou ambitionné de le devenir et c'est sans doute pour cela qu'il a été appelé par Molé et Montalivet.(1) Ces premières observations seront suivies de quelques autres à propos de l'activité de la direction communale et départementale pendant la période de sa direction par Macarel. A défaut de la consultation des archives du ministère de l'intérieur (qui

⁷ Cf. dans cet ouvrage : Dominique Messineo, *Macarel l'Orléanais*

⁸ Sébastien Charléty, Chapitre II. Le gouvernement de Molé. (6 septembre 1836-8 mars 1839), *Histoire de la monarchie de Juillet. 1830-1848*, Perrin, 2018, p.243-261.

⁹ François Guizot, *Mémoires pour servir à l'Histoire de mon temps* (Tome 4), Michel Lévy frères, 1861 ; Chapitre XXIV. Mon alliance et ma rupture avec M. Molé. 1836-1837, p.167-228.

¹⁰ *Ibid.*, Chapitre XXV. La coalition. 1837-1839, p.229-312.

constitueraient un complément indispensable à ces premières impressions), elles seront nourries par l'étude des textes produits par les services de sa direction pendant cette période¹¹.(2)

1. Macarel à la direction de l'administration départementale et communale : un choix délibérément apolitique et technicien ?

Une direction centrale plutôt qu'un sous-secrétariat d'Etat

L'accession de Louis Antoine Macarel au poste de directeur de l'administration communale et départementale du ministère de l'intérieur est une rupture, ou du moins un tournant, dans l'histoire de l'organisation administrative interne du ministère de l'intérieur sous la monarchie de Juillet. La direction de l'administration communale et départementale est née sous la Restauration, même si ses origines remontent au Consulat¹². Pendant les premières années de la monarchie de Juillet, elle a été successivement attachée au ministère de l'intérieur ou à celui du commerce, mais n'a pas cessé d'exister jusqu'en 1835¹³. A cette date, cette direction disparaît de l'organigramme du ministère de l'intérieur, ses bureaux sont placés sous l'autorité d'un sous-secrétaire d'Etat à l'intérieur¹⁴. La direction est recrée le 17 mai 1837 lorsque Macarel est nommée à sa tête et après la « parenthèse Macarel » de deux ans, la direction est à nouveau supprimée lorsque ses services sont replacés sous l'autorité d'un sous-secrétariat d'Etat à l'intérieur¹⁵.

Comme la direction communale et départementale, les sous-secrétariats d'Etat sont nés sous la Restauration à fin d'organisation interne du travail ministériel et pour soulager les ministres secrétaires d'Etat de certaines charges administratives. Mais, contrairement aux directeurs d'administration, les sous-secrétaires d'Etat de la Restauration sont devenus aussi des acteurs politiques et parlementaires, remplissant parfois un rôle comparable à celui d'un

¹¹ *Recueil des circulaires et instructions émanés du ministère de l'Intérieur de 1831 à 1837 inclusivement et des circulaires et instructions émanées du ministère du commerce et des travaux publics de 1831 à 1839 inclusivement* (Circ. min. Int.), Tome 3 : 1836 à 1839, Imprimerie et librairie administratives de Paul Dupont, 1849 ; *Bulletin officiel du Ministère de l'intérieur* (BOMI), Paris, 1838-1979, 1838-1839.

¹² Cf., Ygor Moullier, *Aux origines de la DGCL : la période napoléonienne* dans Pierre Allorant (dir.), *La Direction Générale des Collectivités locales, deux siècles d'histoire*, 2022, p.19-25.

¹³ Cf., Tiphaine Le Yoncourt, *L'administration départementale et communale sous la Monarchie de Juillet, la deuxième République et le second Empire*, *Ibid.* p.26-35.

¹⁴ Ordonnance du Roi du 4 avril 1835 qui nomme M. de Gasparin sous-secrétaire d'Etat au département de l'intérieur, *Bull.*, n°357, p.738.

¹⁵ Ordonnance du Roi du 4 novembre 1840 qui nomme Antoine Passy sous-secrétaire d'état au département de l'intérieur *Bull.*, n° 774, p.667.

ministre¹⁶. Le mélange entre une conception purement administrative et une conception « politique » du rôle des sous-secrétaires d'Etat est encore perceptible dans la manière dont les gouvernements de la monarchie de Juillet en usent dans les années 1830¹⁷, notamment au sein du ministère de l'intérieur. L'utilité strictement administrative de la fonction est toujours soulignée¹⁸, mais il est évident que la création d'un sous-secrétariat d'Etat auprès de Thiers dans le ministère Groglier par exemple, est d'abord une façon d'ajouter un proche de Guizot au sein de gouvernement. Le choix fait par Montalivet en 1837 de supprimer le sous-secrétariat d'Etat et de rétablir les directions est donc autant un choix politique qu'administratif.

Dès juin 1837, à l'occasion de l'examen du budget du ministère de l'intérieur, Montalivet est attaqué par les doctrinaires à ce sujet, par Pierre Dumon chargé du rapport sur cette question¹⁹ et surtout par le Comte Joubert. Celui-ci remet en question le choix administratif de Montalivet en estimant « qu'il est difficile de croire que le ministre de l'intérieur, quelque laborieux, quelque capable qu'on le suppose, puisse donner, sans l'aide d'un sous-secrétaire d'Etat, aux affaires de son département, tout le soin qu'elles réclament. »²⁰. Un an plus tard, les critiques restent les mêmes et viennent aussi bien de l'opposition²¹ que de la majorité gouvernementale. Le député Armand par exemple, évoquant la disparition du sous-secrétariat d'Etat à l'intérieur dit « à regret, mais avec sincérité : cette suppression n'a d'autre résultat que d'affranchir six directeurs de tout contrôle réel, efficace, du moins pendant la durée des sessions »²² Montalivet défend son choix en contestant l'efficacité administrative du système précédent, pourtant présentée par ses adversaires comme une évidence. Surtout, Montalivet assume le caractère politique de sa décision de remplacer le sous-secrétariat d'Etat par des directions administratives. « Sans doute, s'il y

¹⁶ Alain Laquière, *Les origines du régime parlementaire en France, 1814-1848*, PUF, 2002, Chapitre IV. L'affirmation d'une collaboration des organes politiques dans l'exercice des fonctions étatiques, p.151.

¹⁷ Charles Pouthas, *Les ministères de Louis-Philippe*, *RHMC*, 1954, p.102-130.

¹⁸ Le Député Amilhau évoque la création du sous-secrétariat d'Etat à l'intérieur à l'occasion de la séance du 26 mai 1836 de la chambre pour dire : « c'est une excellente opération... Il est évident qu'il importe pour la police du royaume et la direction des communes que l'impulsion à leur imprimer soit uniforme, et qu'elle parte de haut, qu'elle parte d'un homme occupant une position élevée dans le ministère de l'intérieur. » *Archives parlementaires, recueil complet des débats législatifs et politiques des Chambres françaises de 1800 à 1860*, 2^{ème} série, (AP) Edition Paul Dupont, Paris, 1862-1912, T.104, p.305.

¹⁹ Rapport fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de budget pour l'exercice 1838 (ministère de l'intérieur) par Dumon, député du Lot-et-Garonne, *AP*, T.112, Annexe à la séance de la chambre du 3 juin 1837, p.244.

²⁰ Chambre des députés, séance du 28 juin 1837. Discussion sur le budget du ministère de l'intérieur. *AP*, T.113, p.495-500.

²¹ Rapport fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de budget pour l'exercice 1839 par Léon de Maleville, annexe à la séance de la chambre des députés du 15 mai 1838. *AP*, T.119, p.569.

²² Chambre des députés, séance du 29 mai 1838. Discussion du projet de budget du ministère de l'intérieur pour 1839, *AP*, T.120, p.473.

avait eu un sous-secrétaire d'Etat dont les vues politiques eussent concordé avec les miennes, je l'aurais continué en fonctions » reconnaît-il devant les députés²³, suggérant donc par opposition que la qualité première d'un directeur d'administration centrale n'est pas la coloration partisane.

Le choix de Macarel ou celui d'un technicien de l'administration

Montalivet défend sa réorganisation du ministère de l'intérieur sans sous-secrétaire d'Etat mais avec des directeurs d'administrations centrales en s'appuyant sur la compétence et l'expertise de ses directeurs. Il rappelle avoir nommé un préfet très expérimenté à la direction de la police générale du royaume²⁴. Quant à la direction départementale et communale, Montalivet l'a confiée à un homme dont la coopération « l'honore » et qu'il qualifie de « savant », terme qu'il emploiera à nouveau quelques mois plus tard devant les Pairs pour désigner Macarel²⁵. L'argument de la compétence du directeur porte puisqu'à l'évocation de Macarel, même les opposants les plus vigoureux au choix de Montalivet de se passer d'un sous-secrétaire d'Etat s'empressent de proclamer que le directeur de l'administration communale et départementale lui-même n'est pas en cause. Le débat retombe d'ailleurs instantanément et ce chapitre du budget est voté dans la foulée.

Le constat est le même à l'examen des journaux. En 1837, l'annonce de la nomination de Macarel à la direction de l'administration communale et départementale du ministère de l'intérieur est surtout commentée en ce qu'elle ouvre une place au service ordinaire du Conseil d'Etat et va donc entraîner des tractations pour la nomination à ce poste²⁶. Avant cette date, Macarel n'apparaît que rarement dans la presse, lorsqu'elle évoque certains des avis du Conseil d'Etat sur lesquels il rapporte, les commissions auxquelles il est nommé, ses interventions au Parlement comme commissaire pour tel ou tel projet gouvernemental. En dehors de ces rares citations, les références les plus nombreuses à Macarel renvoient à son activité d'enseignant de droit administratif et à ses publications juridiques. Surtout : à aucun

²³ Séance du 28 juin 1837, *op.cit.*

²⁴ Il s'agit d'Alexis de Jussieu. « Si ce n'était qu'un simple chef de division qui fût appelé à la direction de la police générale du royaume, je concevrais la critique mais il n'en est pas ainsi. », *Ibid.*

²⁵ A l'occasion du débat sur l'article 1^{er} de la loi sur les aliénés, il défend la compétence du ministère de préférence à celle des préfets pour l'agrément des traités passés entre départements et établissements pour l'accueil des malades en rappelant qu'au ministère « c'est le savant conseiller d'Etat assis à mes côtés, l'honorable M. Macarel, qui en est plus spécialement chargé ». Chambre des pairs, séance du 7 février 1838, *AP*, T115, p.256.

²⁶ Par exemple : *Le Constitutionnel* du 19 mai 1837 : « Deux places de conseillers d'Etat restent vacantes, celle de M. Salvandy et celle de M. Macarel. On ne sait encore à qui elles seront données. La doctrine qui, si elle ne fait plus partie du cabinet, prétend exercer le droit de veto sur tous ses actes, menace les ministres de sa colère et des foudres de sa réunion si elle prend les nouveaux élus hors de son sein. » ; *La Presse* du 20 mai 1837 « M. Macarel, comme directeur de l'administration départementale et communale. [...] C'est donc encore une place de conseiller d'Etat, vacante dans le service ordinaire, avec 10.000 francs de traitement. ».

moment il ne fait l'objet de critiques, que ce soit avant, pendant ou après son passage au ministère de l'intérieur. Au contraire, ses publications sont toujours annoncées et commentées avec beaucoup d'égard, et il est systématiquement qualifié « d'éminent jurisconsulte ». Lorsqu'il est remplacé au printemps 1839, *le Siècle* se demande d'ailleurs pourquoi il n'a pas été fait le choix « de laisser à M. Macarel, homme éclairé, actif, laborieux, des fonctions qu'il remplissait à la satisfaction générale »²⁷.

Le profil de Louis-Antoine Macarel détone clairement en comparaison de celui des sous-secrétaires d'Etat qui l'ont précédé ou vont lui succéder. Le sous-secrétaire d'Etat à l'intérieur dans le gouvernement Broglie était le Comte Adrien de Gasparin. Député en 1830 puis Pair de France, c'est un très proche de Guizot. Sa carrière dans l'administration préfectorale est remarquable mais il a d'abord été l'un des préfets de Guizot en 1830²⁸ et a aussi été préfet de Lyon en 1834 lors de la révolte des Canuts. Le sous-secrétaire d'Etat à l'intérieur dans le premier gouvernement Molé était le Comte Charles de Rémusat. Avocat et jurisconsulte comme Macarel, il est quant à lui ouvertement engagé en politique dès la Restauration. Député à partir de 1830, il est proche de la résistance et des conservateurs. Quant à celui qui succède à Macarel en 1839 dans le gouvernement Soult et devient sous-secrétaire d'Etat de l'intérieur en 1840, il s'agit d'Antoine Passy. Lui aussi a été un des préfets de Guizot en 1830 et il est le frère d'Hippolyte Passy, ministre des finances dans le même gouvernement Soult. Entre sa nomination à la direction communale et départementale et son accession au sous-secrétariat de l'intérieur, il est élu député en soutien de la majorité ministérielle, sorte d'archétype du député fonctionnaire, et le restera jusqu'en 1848. En miroir de ce que sont ces hommes, aussi bien sur le plan personnel que politique, se dessine ce que Montalivet attend d'un directeur d'administration centrale lorsqu'il fait le choix d'y appeler Macarel.

Une réplique à Guizot ?

Evoquant la suppression du sous-secrétariat d'Etat à l'intérieur en 1837, le Comte Joubert insinuait avec ironie : « Je ne dirai pas que les ministres, comme les prélats, craignent leurs coadjuteurs. (On rit.) Cependant il s'est vu que des sous-secrétaires d'Etat ont remplacé leurs ministres »²⁹. Il est peut-être vrai qu'en nommant Macarel, Montalivet s'adjoint un expert des affaires administratives qui n'est pas une menace politique, contrairement à Rémusat ou Gasparin (qui lui succèdera d'ailleurs). Mais au-delà des calculs personnels, ce

²⁷ *Le Siècle*, 3 juin 1839.

²⁸ Charles Pouthas. La réorganisation du Ministère de l'Intérieur et la reconstitution de l'administration préfectorale par Guizot en 1830, *RHMC*, 1962, p.241-263.

²⁹ Séance du 28 juin 1837, *op.cit.*

peut aussi être le reflet de ce qu'est le second gouvernement Molé et ce en quoi il se distingue de ce qu'aurait été un ministère Guizot si le Roi avait fait le choix d'en faire son président du conseil au printemps 1837.

Guizot dit en effet avoir rompu l'alliance formée avec Molé pour pouvoir former un gouvernement politiquement plus cohérent³⁰. Par opposition, le gouvernement formé par Molé, quoi que conservateur, ne porte pas un programme de politique précis et revendique même son aspiration à apaiser et concilier avant tout³¹. Cette neutralité politique doit aussi se percevoir dans l'organisation et la composition des ministères, alors que les journaux doctrinaires ont clairement fait savoir au printemps 1837 que la politique d'un gouvernement Guizot serait « la formation d'un grand nombre de hautes positions secondaires, pour fonder un corps politique, et comme une pépinière de candidats futurs du pouvoir »³². Pour ceux qui soutiennent Molé et Montalivet contre Guizot, la disparition du sous-secrétariat d'Etat à l'intérieur et la désignation et purs techniciens comme Louis-Antoine Macarel à la tête d'administrations centrales est plus qu'une stratégie, c'est le refus d'une conception politique des administrations ministérielles³³. *Le Siècle* commente d'ailleurs ainsi le départ de Macarel en 1839 : « Il a fallu frapper d'une sorte de disgrâce M. Macarel, étranger aux discussions politiques »³⁴.

2. Quelques observations sur l'activité de la direction communale et départementale de Macarel

Le poids limité de la réforme des communes et des départements

Être directeur de l'administration communale et départementale au sein du ministère de l'intérieur entre juin 1837 et juin 1839, c'est l'être au moment de la discussion et du vote des deux lois réformant les attributions des communes et celles des départements et des arrondissements³⁵.

³⁰ « La politique de M. Guizot, chef d'un cabinet, aurait de plus que la politique de M. Guizot, membre d'un ministère de coalition, de la netteté, de la franchise, de la vigueur, et par conséquent une efficacité beaucoup plus grande », *La Presse*, 31 mars 1837.

³¹ Sébastien Charléty... *op.cit.* p.259.

³² *La Presse*, 31 mars 1837.

³³ « Le système des places doubles, des titulaires sans fonctions, [...] sera ajourné, n'en déplaise à M. Jaubert, jusqu'à la rentrée de M. Guizot au ministère de l'instruction publique, et de M. Gasparin, flanqué de M. de Rémusat, ainsi que de quelques autres bénévoles assistants, dans les autres ministères. ». Chronique de la quinzaine - 31 mars 1837, *Revue des deux mondes*.

³⁴ *Le Siècle*, 3 juin 1839.

³⁵ Loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale, *Bull.*, 1837, p.129 ; Loi du 10 mai 1838 sur les compétences conseils généraux et des conseils d'arrondissement, *Ibid.*, 1838, p.629. Sur la discussion et

Depuis 1831, Louis-Antoine Macarel participe à la construction de cette réforme. Il a fait partie de la commission qui a rédigé les projets de lois gouvernementaux et lorsque le comte d'Argout les présente à la chambre des députés en septembre 1831, Macarel est l'un des commissaires chargés de défendre les textes au nom du gouvernement³⁶. Quand le travail parlementaire reprend son cours fin 1832, Macarel est à nouveau chargé de défendre les projets remaniés au nom du premier gouvernement Soult³⁷. Avec le baron de Gérando, Louis-Antoine Macarel est l'élément de continuité dans la défense de ces projets gouvernementaux de réforme de l'administration locale pendant la décennie 1830³⁸. Après de longues années de débats, la loi sur les attributions départementales est d'ailleurs votée au moment même de la mise en place du second gouvernement Molé³⁹. Il est sans doute apparu cohérent de désigner à la direction de l'administration communale et départementale celui qui a contribué à la rédaction et à la défense de cette loi ainsi que de celle sur les attributions des conseils généraux dont l'adoption se précise.

Toutefois, quoi qu'il en soit de l'influence personnelle de Macarel sur ces réformes locales, une part importante de l'exécution de ces lois ne relève pas de la direction communale et départementale mais de la direction de la comptabilité générale ou de la direction de l'administration du personnel du ministère de l'intérieur. C'est notamment le cas des élections des conseillers municipaux, d'arrondissements et généraux et des désignations des maires et adjoints, ce qui explique que la direction de l'administration communale et départementale n'intervient que très peu dans l'application des lois d'organisation de 1831 et

l'adoption de ces lois, cf. Florian Mellinger, *La centralisation, les centralisateurs et la réforme de l'administration locale sous la monarchie de juillet*, Thèse, 22 juin 2023, Sorbonne université.

³⁶ « Louis-Philippe, [...] Nous avons ordonné et ordonnons que le projet de loi, dont la teneur suit, sera présenté à la Chambre des Députés, par notre ministre secrétaire d'Etat du commerce et des travaux publics, et par MM. Cuvier, Degérando, Allent, Macarel conseillers d'Etat, Labiche maître des requêtes que nous chargeons d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion. [...] ». La même formule est répétée pour le projet de loi les attributions communales, séance du 14 septembre 1831, *AP*, T.69, p.577 ; celui sur l'organisation des conseils généraux de département et d'arrondissement, séance du 15 septembre 1831, *Ibid.*, p.598 ; celui sur les attributions départementales, séance du 16 septembre 1831, *Ibid.*, p.650.

³⁷ « Louis-Philippe, [...] Nous avons ordonné et ordonnons que le projet de loi, dont la teneur suit, sera présenté à la Chambre des Députés, par notre ministre secrétaire d'Etat du commerce et des travaux publics, et par MM. le baron de Gérando le baron Hély-d'Oïssel, Macarel, Fumeron-d'Ardeuil conseillers d'Etat, que nous chargeons d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion. [...] », Chambre des députés. Séance du 8 décembre 1832. *AP*, T.78, p.148, 155, 176.

³⁸ Entre septembre 1831 et décembre 1832, Allent est devenu Pair de France de même que Cuvier qui de plus est décédé en mai. Labiche qui était directeur de l'administration départementale et communale dans le ministère du commerce de d'Argout a été admis à la retraite. En tant que commissaires chargés de défendre le texte devant les députés, ils ont été remplacés par le jeune auditeur au conseil d'Etat Antoine Pierre Hély d'Oïssel et Fumeron d'Ardeuil qui a succédé à Labiche à la direction communale et départementale auprès de d'Argout.

³⁹ Cf. Florian Mellinger, *op.cit.*, p.481-634.

1833⁴⁰. Par ailleurs, étant donné le décalage entre le vote d'une loi et la publication échelonnée des actes réglementaires qui organisent son entrée en vigueur, ce sont surtout les services du successeur de Macarel qui assureront la mise en application de ces lois. Entre juin 1837 et juin 1839, la direction de l'administration communale et départementale rédige donc des règlements, circulaires et instructions destinées à l'exécution des lois d'attributions de 1837 et 1838⁴¹. Mais à l'examen du nombre et du volume des textes qui émanent de la direction pendant les deux « années Macarel », ce n'est pas ce qui occupe le plus ses services.

La réalité de l'activité de la direction : les exemples de la vicinalité et des prisons

Lorsque la direction de l'administration communale et départementale est recréée en juin 1837, elle comprend six bureaux divisés en deux groupes⁴². Trois bureaux sont placés directement sous l'autorité du directeur Macarel : le bureau de l'enregistrement de la direction confié à Boulatignier, puis les bureaux de l'administration générale d'une part et celui des bâtiments, des prisons et des affaires départementales d'autre part. Les trois autres bureaux (contentieux des communes, comptabilité et administration des communes et hospices) sont regroupés dans une section spéciale : celle des communes et des hospices confiée à Eugène Durieu⁴³. Rapidement, Macarel réorganise sa direction et la divise en sept bureaux répartis en trois sections⁴⁴. La section de l'administration des communes et des hospices de Durieu reste inchangée. Mais les prisons et les bâtiments départementaux sont érigées en une section spécifique et répartis en deux bureaux distincts. Par ailleurs, l'administration de la voirie et des cours d'eaux forment désormais un bureau spécifique au sein de la section de l'administration générale. Cette réorganisation reflète l'attention particulière portée par la direction de l'époque Macarel à deux des domaines qui l'occupent le plus : la vicinalité et les prisons départementales. En effet, pendant ces deux années le bureau le plus productif est, de loin, celui de la voirie et des cours d'eaux. Cela est notamment dû au fait que la direction assure alors les suites de la mise en application de la très importante loi du 21 mai 1836 sur

⁴⁰ Loi du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale, *Bull.*, 1831, p.47 ; Loi du 22 juin 1833 sur l'organisation des conseils généraux de département et des conseils d'arrondissement, *Bull.*, 1833, p.207.

⁴¹ A titre d'exemple : Circulaire du 6 septembre 1837 sur la comptabilité des communes. - Exécution des articles 11 et 18 de la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale, *Circ. min. Int.*, T.3, p.352 ; Circulaire du 23 janvier 1838, sur l'administration et comptabilité des communes. Exécution de la loi du 18 juillet 1837, *BOMI*, 1838, p.109 ; Instruction du 30 avril 1838 sur les circonscriptions territoriales relative à l'application des formalités indiquées par le titre Ier de la loi du 18 juillet 1837, *Ibid.*, n°1, p.125 ; Instruction du 26 décembre 1838 sur les travaux de construction des bâtiments et édifices départementaux, *Ibid.*, n°2, p.329 ; Instruction du 13 mars 1839 sur l'exécution de l'article 18 de la loi du 18 juillet 1837, *Ibid.*, n°4, p.57.

⁴² *Almanach royal et national présenté à Sa Majesté et aux princes et princesses de la famille royale* (Almanach), A. Guyot et Scribe, Paris, 1831-1847, 1837, p.140.

⁴³ Sylvie Aubenas, Eugène Durieu, haut fonctionnaire, photographe et faussaire, *Études photographiques* n°32, 2015.

⁴⁴ *Almanach*, 1838, p.144.

les chemins vicinaux⁴⁵. Après celui de la voirie, le bureau des prisons départementales est l'un des plus actifs.

Une des premières missions officielles de Macarel est d'accompagner le premier départ de bagnards en voiture cellulaire depuis la prison de la Roquette vers le bagne de Brest⁴⁶. Ce système est appelé à remplacer la « chaîne » utilisé jusqu'alors et dont la pratique est contestée depuis de nombreuses années⁴⁷. L'évènement est d'importance et le ministère « communique » autour de lui, pour utiliser un vocabulaire plus propre à la fin du XXème qu'au début du XIXème siècle. En effet, ce premier départ a été précédé par un essai du véhicule relayé dans de nombreux journaux et en présence de nombreux hauts fonctionnaires, dont Macarel⁴⁸. Le premier transfèrement est lui aussi raconté dans le détail par plusieurs journaux de tendances politiques diverses⁴⁹. Macarel hérite ici de décisions prises avant son entrée en fonction⁵⁰, mais c'est ensuite à lui qu'est confié le soin d'étudier les modalités juridiques de l'extension du procédé et c'est sur la base du rapport qu'il fait à Montalivet au début de l'année 1839 qu'un nouveau marché est passé qui généralise l'utilisation de la voiture cellulaire pour le transport de tous les prisonniers⁵¹.

Au-delà de la symbolique suppression de la chaîne, le régime pénitentiaire est au cœur des préoccupations de la direction départementale et communale pendant les deux « années Macarel ». Dès le 18 août 1837, les préfets reçoivent de sa part une série de questions à

⁴⁵ Loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, *Bull.*, IX, n°422, p.193. A titre d'exemple : Circulaire du 2 août 1837 relative aux chemins vicinaux. Prestation en nature, *Circ. min. Int.*, T.3, p.320 ; Circulaire du 17 décembre 1837 relative aux chemins vicinaux - Formalités à remplir pour la purge des hypothèques sur les terrains acquis pour ce service, *Ibid.*, p.409 ; Instruction du 26 mars 1838. Solution d'une question relative à la vente des terrains retranchés à la vicinalité, *BOMI*, 1838, p.119 ; Instructions du 18 février 1839 sur les limites des attributions respectives des préfets et des conseils généraux en ce qui concerne les chemins vicinaux de grande communication, *BOMI*, 1839, p.59 ; Instructions du 30 avril 1839 relatives à la limite des obligations des communes dont les ressources ordinaires peuvent suffire aux besoins du service vicinal, *Ibid.*, p.91.

⁴⁶ Pour une « mince histoire » de la voiture cellulaire, cf. Michel Foucault, *Surveiller et punir*, Chapitre II. Illégalismes et délinquance, (1975), Gallimard, 1993, p.306-308.

⁴⁷ Cf., Sylvain Rappaport, *La chaîne des forçats : 1792-1836*, Aubier, 2006.

⁴⁸ « Une vaste voiture attelée de cinq chevaux, de poste sur laquelle on lisait *Service public - transport des prisonniers*, attirait hier sur les boulevards et dans les Champs-Élysées les regards des promeneurs, qui ont pu croire un moment à une évasion de détenus quand ils en ont vu descendre quelques personnes. C'était M. Macarel, directeur des affaires municipales et départementales au ministère de l'intérieur qui, accompagné de MM. Charles Lucas, inspecteur général des prisons, de M. Ardit, chef du bureau des prisons au ministère de l'intérieur et de plusieurs autres personnes, procédait avec M. Guillot à l'essai de la voiture cellulaire destinée à remplacer le service des chaînes. » *La presse* du 27 juin 1837.

⁴⁹ « Aujourd'hui même, en présence de M. Macarel, conseiller d'Etat, directeur de l'administration communale et départementale, et de plusieurs autres fonctionnaires de l'administration des prisons, ont eu lieu à six heures du matin les préparatifs de départ de la première voiture cellulaire de la prison de la Roquette pour le transfèrement des forçats au bagne de Brest. Ce départ qui, naguère était un scandale, s'est fait avec le plus grand ordre. [...] Depuis longtemps, la morale publique réclamait impérieusement qu'il en fut ainsi. » Cet article se retrouve le 7 juillet 1837, exactement dans les mêmes termes, dans *Le Journal des débats*, *Le Constitutionnel*, *Le Temps*, *La Presse*, *Le Figaro*, *La Quotidienne*.

⁵⁰ Ordonnance du 9 décembre 1836 concernant le transport des forçats aux bagnes, *Bull.*, 1836, p.745.

⁵¹ Marché du 6 février 1839 pour le transport cellulaire des prisonniers, *BOMI*, 1839, p.168.

soumettre à leur conseil général lors de la session ordinaire de l'année afin de d'éclairer la rédaction du projet de loi de réforme du système pénitentiaire en préparation au ministère⁵². Par ailleurs, en s'appuyant sur les abus et manquements signalés par son inspection générale des prisons, à plusieurs reprises pendant ces deux années la direction de l'administration départementale et communale rappelle aux préfets que les prisons départementales doivent être régulièrement visitées et les droits et devoirs des prisonniers strictement établis et respectés⁵³. En août 1838, la direction diffuse même une volumineuse circulaire dans laquelle est clairement écrit : « Je n'ai pas pu attendre, monsieur le préfet, la législation et les mesures générales qui se préparent sur le régime des prisons »⁵⁴. Le texte établit une liste de prescriptions au sujet de la nourriture, du couchage, des vêtements. Cette précipitation est peut-être la raison de la création en avril 1839 par Gasparin, ministre de l'intérieur depuis quelques jours, d'une commission chargée de déterminer les conditions hygiéniques des prisons du royaume⁵⁵. Le nouveau ministre veut sans doute reprendre la main sur ces questions. D'ailleurs, l'attention portée aux conditions de vie des détenus qui transparait des textes émanés de la direction départementale et communale pendant la période « Montalivet-Macarel » semble en décalage avec l'extrême rigueur des règlements sur la discipline dans les maisons centrales signés par Gasparin en mai 1839⁵⁶.

Une « méthode Macarel » ?

Au-delà du contenu des textes produits par la direction communale et départementale pendant ces deux années, Macarel semble y développer une sorte de « méthode » appuyée sur la diffusion de recueils, de registres, de modèles, destinés à faciliter l'administration, à guider les administrateurs locaux dans l'accomplissement de leurs tâches.

Il faut tout d'abord signaler l'instauration du bulletin officiel mensuel du ministère de l'intérieur à partir de 1838⁵⁷. L'initiative en revient à Montalivet, mais il déjà été ministre de

⁵² Circulaire du 18 août 1837. Questions à soumettre au conseil général relativement au régime pénitentiaire, *Circ. min. Int.*, T.3, p.336 ; la demande est réitérée l'année suivante : Circulaire du 1^{er} août 1838. Questions à soumettre aux conseils généraux, *BOMI*, 1838, p.220.

⁵³ Par exemple : Invitation du 29 juin 1838 de redoubler d'efforts pour introduire dans ces établissements toutes les améliorations possibles dans l'état actuel de la législation, *BOMI*, 1838, p.141 ; Invitation itérative du 18 septembre 1838 de s'occuper d'un règlement d'ordre intérieur pour chaque prison départementale, *Ibid.*, p.288.

⁵⁴ Instruction du 7 août 1838 sur les dépenses personnelles des prévenus et accusés, *Ibid.*, p.230.

⁵⁵ Arrêté du ministre du 19 avril 1839, portant nomination d'une commission chargée de déterminer les procédés hygiéniques à employer dans les prisons, *BOMI*, 1839, p.108.

⁵⁶ Par exemple : Instructions et arrêté du 6 mai 1839. Exercice du culte dans les maisons centrales de force et de correction, *BOMI*, 1839, p.95 ; Instructions envoi d'un règlement disciplinaire pour les maisons centrales de force et de correction du 10 mai 1839, *Ibid.*, p.96.

⁵⁷ Circulaire du 13 août 1838 du ministre de l'intérieur aux préfets. Publication d'un Bulletin officiel du ministère de l'intérieur, *BOMI*, 1838, p.7.

l'intérieur et c'est lorsque Macarel devient directeur dans son ministère que cette publication apparaît. Macarel semble en quelque sorte importer la démarche qui a été la sienne lorsqu'il a entamé la publication des décisions du conseil d'Etat⁵⁸. Par ailleurs, le ministre de l'intérieur et le directeur Macarel s'emploient à développer les bibliothèques administratives dans les sous-préfectures et les préfectures⁵⁹. Après avoir tenté (en vain) de convaincre les conseils généraux de les financer, Montalivet demande l'inscription de la dépense au budget du ministère en 1838 et obtient un crédit, même si réduit⁶⁰. Pour remplir ces bibliothèques à moindre coût, la direction de l'administration départementale et communale développe même un système d'échange d'ouvrages et de documents entre les préfectures et les services de bienfaisance⁶¹.

Mais au-delà du bulletin officiel et des bibliothèques administratives, c'est une démarche d'encadrement et de formation des administrateurs locaux qui se met en place. Les préfets reçoivent ordre transmettre chaque numéro de leur recueil d'actes administratifs au ministère et de les transmettre systématiquement aux maires⁶². De même, alors que la loi de 1837 ne l'impose pas, la direction demande aux maires de tenir un registre de leurs arrêtés, elle établit un modèle type de registre et un cadre de rédaction des arrêtés à diffuser dans les municipalités⁶³. Depuis le début du siècle, les administrations centrales diffusent des modèles de tableaux à remplir par les services des préfectures afin de disposer de documents uniformes. Mais la démarche est ici différente, elle rappelle un peu la tradition médiévale des formulaires. Les instructions du directeur Macarel multiplient ainsi les modèles, de budgets communaux⁶⁴, ou de comptes pour les établissements de bienfaisance⁶⁵. Ce faisant, Macarel poursuit à la direction de l'administration départementale et communale le travail dans lequel il s'est engagé depuis plusieurs années au sein de la revue *l'Ecole des communes*.

⁵⁸ Cf. dans le même ouvrage, Pierre-Nicolas Barenot, Réception et devenir d'une œuvre bicentenaire de Macarel : le recueil des arrêts du Conseil d'Etat.

⁵⁹ Circulaire du 26 août 1837 relative aux bibliothèques administratives, *Circ. min. Int.*, T.3, p.351.

⁶⁰ Chambre des députés, séance du 30 mai 1838, *AP*, T120, p.512-516.

⁶¹ Circulaire du 25 septembre 1837. Projet d'échange de documents avec les établissements charitables des départements, *Circ. min. Int.*, T.3, p.360.

⁶² Circulaire du 18 août 1837. Recommandation de transmettre au ministère de l'intérieur chaque numéro des Recueils des actes administratifs des préfectures, *Circ. min. Int.*, T.3, p.335.

⁶³ Circulaire du 3 janvier 1838. Utilité de la tenue d'un registre spécial où seraient consignés les arrêtés des maires dans chaque commune, *BOMI*, 1838, p.105.

⁶⁴ Circulaire 10 novembre 1837. Envoi de modèles de budgets de reports variables et facultatifs de 1836 sur 1838 ; *Circ. min. Int.*, T.3, p.381. Circulaire du 18 octobre 1838, Nouveau modèle de budgets communaux, *BOMI*, 1838, p.305.

⁶⁵ Instructions du 22 avril 1839. Envoi d'une ordonnance relative à la fixation des remises des receveurs des communes et des établissements de bienfaisance accompagné d'un modèle, *BOMI*, 1839, p. 86 ; Instruction du 10 avril 1839. Formes des états de dépense et du mouvement des aliénés indigents accompagné d'un modèle, *BOMI*, 1839, p.80.

Il est en effet l'un des membres fondateurs de ce périodique qui s'est donné pour mission « de rendre facile aux maires des petites communes toutes les parties de l'administration »⁶⁶. Depuis 1832, *l'Ecole des communes*, sous-titrée « journal des progrès administratifs » est en effet la publication mensuelle de la société *l'Association municipale* dont le but est notamment d'« éclairer, guider, chaque jour et pas à pas, les fonctionnaires municipaux dans l'exercice de leurs importants devoirs »⁶⁷, singulièrement par la publication de ce périodique auquel les actionnaires de la société sont abonnés privilégiés. *L'Association municipale* fait également paraître des ouvrages ponctuels construits sur la même forme et dans la même objectif comme le multi-réédité *Dictionnaire des formules* de Paul Dupont, directeur de l'association et également éditeur du bulletin officiel du ministère de l'intérieur à partir de 1837⁶⁸. Dès le premier numéro de *l'Ecole des communes* en 1832, Macarel, en sa qualité de conseiller d'Etat et professeur de droit administratif, figure dans la liste des contributeurs du périodique et tient assez logiquement la rubrique « jurisprudence du conseil d'état en matière de législation communale » et participe à la publication de numéros spéciaux de la revue comme celui contenant un résumé de la jurisprudence du conseil d'Etat en matière de baux administratifs qui paraît en 1837 alors que Macarel est directeur de l'administration départementale et communale.

Il y a donc une forme de continuité entre la démarche de *l'Ecole des communes* et certaines des circulaires du Macarel directeur, confirmée par la présence de l'éditeur Paul Dupont dans les deux cadres ainsi que de Sébastien Joseph Boulatignier. Il travaille avec Macarel depuis les années 1820, d'abord au sein de son cabinet d'avocat puis à la rédaction de *l'Ecole de communes* où, si l'on en croit Aucoc, il entre sur la recommandation de Macarel⁶⁹. Lorsque Macarel est nommé à la direction départementale et communale en 1837,

⁶⁶ *L'école des communes ou bulletin des lois et ordonnances développées, expliquées et mises en pratique à l'usage des maires et des officiers municipaux des communes de 5.000 âmes et au-dessous*, n°1, 1832, P. Dupont Editeur

⁶⁷ Extraits des statuts de *l'association municipale* : « BUT DE LA SOCIÉTÉ. Établir, entre Paris et les 37,000 communes de la France, un échange continu de services et de bons conseils ; Eclairer, guider, chaque jour et pas à pas, les fonctionnaires municipaux dans l'exercice de leurs importants devoirs ; Résoudre toutes les questions qui seront adressées à la Société ; Suivre gratuitement toutes les affaires des communes ; Donner à tous les fonctionnaires électifs le moyen de se communiquer par la presse leurs projets d'amélioration ; Aider les fonctionnaires de tous les rangs dans la publication d'ouvrages concernant l'administration municipale : en sorte qu'on ne voie plus de bons livres rester inédits, parce que l'auteur, éloigné de Paris, n'aura pas trouvé de libraire, ou aura reculé devant les frais d'impression ; Servir d'organe à l'administration municipale qui, jusqu'à ce jour, en avait manqué. Tel est l'honorable but de l'Association municipale, en faveur duquel elle fait avec confiance appel à tous les fonctionnaires et à tous les citoyens zélés. »

⁶⁸ « Les principaux éléments de succès complet de *l'Association municipale* sont : 1° Un comité central de rédaction, composé d'hommes éclairés, qui donnera gratuitement la solution de toute question posée, et suivra les affaires contentieuses ; 2° Une suite de publications administratives ; 3° Enfin, un journal spécial qui tienne les associés au courant de la législation. », *Ibid.*

⁶⁹ Aucoc L., *Une page de l'histoire du droit administratif : M. Boulatignier*, 1895, p. 7.

Boulatignier est déjà attaché au ministère de l'intérieur depuis quelques semaines et il est rapidement nommé chef de bureau⁷⁰.

Tout au long de sa carrière, Macarel est régulièrement enseignant de droit administratif, à l'université notamment. A la direction de l'administration départementale et communale comme au sein de l'*Ecole des communes*, il semble expérimenter une forme de pédagogie très concrète et à vocation exclusivement pratique à destination des administrateurs locaux qui relèvent de son administration.

⁷⁰ Boulatignier quitte le ministère de l'intérieur et le département de l'administration départementale et commune quelques semaine après Macarel pour devenir maitre des requêtes en service ordinaire au comité de législation, que Macarel a rejoint en quittant ses fonctions ministérielles.