

Charles-Jean Bonnin, précurseur de la science administrative

par Pierre ESCOUBE

Conseiller à la Cour des Comptes
Professeur de Science Administrative au Collège d'Europe

Le nom de Charles-Jean Bonnin est, aujourd'hui, bien oublié. Pourtant, sans avoir jamais atteint la célébrité, il connut une certaine notoriété au temps du Premier Empire et de la Restauration. Il avait su la mériter par la qualité des ouvrages qu'il consacra au Droit constitutionnel ainsi qu'à l'organisation et au fonctionnement des services publics. Relus près de cent cinquante ans après leur publication, quelques-uns de ses livres montrent une surprenante actualité. Ils révèlent en leur auteur un remarquable précurseur, injustement méconnu, de ce que nos contemporains se plaisent à appeler : la science administrative.

Né en 1772 à Paris, Charles-Jean Bonnin a vécu sa jeunesse dans ces années de l'Ancien Régime finissant où la réflexion s'attachait avec une passion souvent désordonnée, mais qui n'excluait pas toujours la lucidité, aux problèmes que posent la structure de l'Etat, l'étendue de son rôle, les modalités de son action. Il n'avait pas vingt ans lorsqu'il publia, en 1791, son premier essai, un petit ouvrage curieusement appelé : *DE L'EXCELLENCE DE CORNELLE*. Sans doute ne s'agissait-il encore que d'un exercice scolaire, mais qui atteste au moins le goût des nobles lectures.

Quatre ans plus tard, en 1795, il aborde la science politique avec des *REFLEXIONS SUR MONTESQUIEU*. A 23 ans, Bonnin a trouvé sa voie. Tous les ouvrages qu'il signera désormais seront consacrés au Droit Constitutionnel, à l'Administration publique (mais non au Droit administratif qui n'existait pas encore), à l'organisation des relations internationales.

Dans cette œuvre, qui s'échelonne sur plus de vingt-cinq ans, il faut mettre hors de pair les *PRINCIPES D'ADMINISTRATION PUBLIQUE*. La première édition en parut en 1808, sous le titre de *CONSIDERATIONS SUR LA NECESSITE D'UN CODE ADMINISTRATIF*. L'année suivante, Bonnin donnait une seconde édition qui contenait un *Projet de CODE ADMINISTRATIF*. Enfin, en 1812, sortait une troisième édition, beaucoup plus

volumineuse que les précédentes. Publiée à Paris, chez l'éditeur Renaudière, elle comportait trois tomes et deux volumes. C'est à elle que nous nous référerons au cours de cet article.

..

Si les *PRINCIPES D'ADMINISTRATION PUBLIQUE* sont une œuvre remarquable, c'est qu'ils montrent constamment chez leur auteur la double préoccupation de considérer l'Administration comme une science réglée par des lois générales, mais sans jamais oublier qu'elle doit rester soumise à l'expérience, puisqu'elle n'a pas pour but la recherche de la vérité abstraite, mais la poursuite de l'action efficace. Bonnin s'y révèle, en somme, à la fois comme un théoricien et comme un praticien de l'action administrative.

Thoricien, il s'élève avec vigueur dans la préface de ses *PRINCIPES* contre « ceux qui n'avaient jamais voulu voir dans l'administration qu'une conduite de routine et de circonstances » alors que « l'administration peut et doit être réglée par des lois positives ». Lecteur attentif de Montesquieu, il sait que les lois sont les rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses et que c'est en ce sens que toute science obéit à des lois.

Ainsi, lorsqu'il déclare, en 1812 : « j'ai traité de l'administration comme science (1) » il s'empresse aussitôt d'ajouter :

« L'administration est la science des rapports entre la société et les administrés, et du moyen de conservation de ces mêmes rapports par l'action de l'autorité publique sur les personnes et les propriétés, en tout ce qui intéresse l'ordre social. La science administrative peut donc être considérée, ou comme la connaissance de certaines relations sociales, c'est-à-dire la théorie et l'analyse de ces relations, ou bien comme l'application aux personnes et aux choses des règles mêmes qui ordonnent

(1) C'est Bonnin lui-même qui souligne le mot.

ces relations dans l'intérêt commun. D'après cette définition prise dans la nature même des choses, on voit que, dans le premier point de vue, elle démontre le jeu de l'action sociale, et que, dans le second, elle est l'art de mettre cette action en pratique ». (Tome I, Préface, page XIV).

Cette page met en relief les notions fondamentales autour desquelles s'ordonne la réflexion de Bonnin. La première, c'est que l'administration est avant tout une action. La seconde, c'est que l'action administrative s'exerce en vue d'ordonner les relations sociales. La troisième, c'est que cet ordre a pour fin et pour justification l'intérêt général ou, comme dit notre auteur, « l'intérêt commun ».

Dire que l'administration est action ne suffit pas. Il faut ajouter qu'elle doit être soigneusement distinguée du Gouvernement, tout en recevant de lui ses missions. Bonnin souligne la confusion commise par tant de publicistes de son temps entre Gouvernement et Administration. Il dénonce les conséquences funestes qu'elle a entraînées : « Ainsi, écrit-il, la confusion de l'administration et du gouvernement mit toujours du désordre dans l'organisation de l'Etat et les faux principes, en matière de Gouvernement et d'Administration, furent ensuite les causes de tous les maux publics, car les erreurs se tiennent, comme les vérités ». (Tome I, page 83).

S'ils doivent être soigneusement distingués, gouvernement et administration entretiennent d'étroites relations. Bonnin insiste, avec autant de finesse que de pertinence, sur leurs champs respectifs d'action et sur la nature de leurs rapports :

« Le Gouvernement, comme administration générale, est... l'action qui anime l'Etat, le point de centre vers lequel réagissent sans cesse les mouvements qu'il imprime à toutes les parties de l'Administration... Mais institué pour la gestion générale des affaires publiques, son autorité est toute de direction, son action toute de surveillance. Le gouvernement est donc plutôt dirigeant qu'agissant par lui-même. Trop éloigné de tous, en raison du nombre et des distances, il ne peut communiquer directement avec les administrés... Il a donc besoin d'organismes intermédiaires, entre lui et les administrés pour l'exécution des lois, comme le souffle qui nous anime a besoin d'organes répandus dans toute la machine animale, pour se communiquer à toutes les parties, et leur donner le sentiment de l'existence ». (Tome I, pp. 85-86).

De ce que le gouvernement est le moteur et le régulateur de l'administration, Bonnin en tire cette conclusion que les décisions administratives prises par les autorités subordonnées ne peuvent être réformées que par lui : « Le juge suprême en administration, écrit-il, c'est le gouvernement ». Il est vrai qu'il ajoute aussitôt :

« La loi a placé près du prince un conseil (le Conseil d'Etat) qui connaît de toutes les matières administratives soumises à son examen, sur le renvoi de l'Empereur (2). La compétence de ce conseil est pleine et entière à cet égard. Pourquoi? c'est qu'il ne s'agit plus ici de la simple annulation d'un acte administratif, mais d'un jugement public entre l'autorité et les administrés, bien différent en cela des jugements judiciaires qui, n'ayant lieu que pour des faits civils, ne peuvent avoir le gouvernement pour coopérateur ». (Tome I, pp. 185-186).

(2) C'est nous qui soulignons ce membre de phrase très caractéristique de l'administration impériale.

Ainsi l'Empereur est seul juge de son administration et le Conseil d'Etat ne peut être saisi que par lui. Le recours pour excès de pouvoir n'est pas encore né.

Ce n'est pas à dire, cependant, que Bonnin se fasse le défenseur de l'arbitraire administratif. Certes, l'administration, telle qu'il l'a décrit, est autoritaire, personnelle, paternaliste. Elle n'en est pas moins soumise à la loi, qui délimite le cadre, signale les buts et formule les règles de son action. C'est donc par rapport à la loi, au moins autant que par rapport au gouvernement, que l'administration doit être définie. Elle est « l'autorité commune qui, dans chaque département, a l'exécution des lois d'intérêt général qui statuent sur les rapports nécessaires de chaque administré avec la société » (Tome I, p. 91).

Bonnin va même encore plus loin et oppose, tout au moins implicitement, l'administration selon la loi à l'arbitraire administratif, lorsqu'il dénonce (est-il le premier à le faire ?) « l'esprit de bureaucratie » et formule le vœu suivant :

« Les lois devraient toujours tendre à détruire les effets de l'esprit de bureaucratie en administration, et de chicane en justice, car l'un et l'autre nuisent toujours aux particuliers et à la chose publique ». (Tome I, p. 195 en note).

Ainsi l'ordre administratif est l'ordre de la loi et cet ordre est bienfaisant puisque, loin d'être une fin en soi, il vise à assurer la défense de l'intérêt général, puisqu'il est le moyen de « concourir à la félicité commune ». (Tome I, p. 213).

Bonnin a foi dans ce qu'il appelle, à maintes reprises, « la bonté de l'administration publique ». Lorsqu'il évoque le noble but assigné à l'action administrative, ce sévère publiciste devient presque lyrique et l'exclamation enthousiaste prend alors la place de l'analyse rationnelle, comme dans le passage suivant :

« Avec quelle sage précaution la loi veille aux intérêts des administrés ! Avec quelle attention, elle assure le libre exercice de leurs droits, dans toute l'étendue, mais dans les limites que l'ordre public et l'intérêt général exigent eux-mêmes ! Avec quelle prévoyance, mais aussi avec quelle sagesse, en rendant les administrés les organes de leurs besoins et les surveillants de l'autorité (3), elle a su les lier à l'administration, et les intéresser à la chose publique ! Mais aussi avec quel art elle a su empêcher les passions, l'ambition, les cabales, les intrigues, d'en abuser pour troubler la tranquillité commune ». (Tome I, p. 233).

Théoricien éclairé de la science administrative, croyant en la nécessité bienfaisante de l'administration, Bonnin apparaît aussi, dans ses Principes, comme un administrateur réaliste et riche d'expérience. Cet aspect de sa pensée n'est ni le moins actuel ni le moins attachant. Il mérite, à son tour, d'être rapidement évoqué.

Il n'est malheureusement pas possible d'affirmer que Charles-Jean Bonnin a rempli des fonctions publiques sous le Premier Empire. En l'absence, si profondément regrettable, d'une histoire de l'administration française, il faudrait de minutieuses recherches pour retrouver, éventuellement, trace de son passage dans l'administration. Mais son

(3) Bonnin fait ici allusion aux Conseils généraux et aux Conseils d'arrondissement.

ouvrage porte témoignage des relations qu'il entretint avec les hauts fonctionnaires de son temps et certaines de ses affirmations semblent même indiquer qu'il fut un praticien de l'administration.

Lui-même a pris soin de nous indiquer les noms de ceux auxquels son enquête, et par suite son ouvrage, sont redevables des informations les plus précieuses. C'est ainsi qu'il se plaît à citer le comte Frochet, préfet de la Seine de 1800 à 1812, le conseiller-maire à la Cour des Comptes Féval, les sénateurs Pastoret et Lanjuinais, vétérans des luttes révolutionnaires; le conseiller d'Etat Fourcroy, plus connu pour son rôle scientifique que par ses fonctions administratives; Crétet, qui fut ministre de l'Intérieur de 1807 à 1809.

D'autre part, dans l'analyse, ferme et précise, qu'il donne des mécanismes administratifs, il cite à plusieurs reprises un document rédigé par un praticien et destiné à des praticiens : « L'INSTRUCTION DONNEE PAR LE PREFET DE SEINE-ET-MARNE AUX MAIRES DU DEPARTEMENT ».

Particulièrement soucieux de la formation professionnelle des futurs administrateurs, Bonnin déplore qu'elle soit, en fait, le plus souvent négligée. C'est pour combler cette lacune (qui devait exister pendant près d'un siècle) qu'il propose à la fois l'établissement d'un Code Administratif et l'organisation d'une véritable carrière administrative.

Il pose le problème de la formation des futurs fonctionnaires dans les termes suivants :

« Les affaires publiques offrent deux carrières différentes à ceux que le goût y destine, ou que des circonstances appellent : l'ordre administratif et l'ordre judiciaire. Chacune de ces carrières exige des études et des connaissances qui lui sont propres, avec cette différence cependant que les connaissances nécessaires dans l'ordre administratif sont bien plus étendues que dans l'ordre judiciaire, d'une toute autre importance, et que l'administration est l'école nécessaire où se forme l'Homme d'Etat ». (Tome III, p. 28).

C'est pour faciliter l'acquisition par l'administrateur des connaissances précises qui lui sont indispensables que Bonnin propose la rédaction d'un Code Administratif. L'idée première remontait à 1808. Dans son ouvrage de 1812, Bonnin ne se borne pas à la reprendre. Il trace un plan extrêmement détaillé de ce Code. Le schéma général, après quelques « dispositions préliminaires » comprend trois parties. Un livre I^{er} intitulé : DES PERSONNES DANS L'ETAT » et qui étudie l'administré en tant qu'il est astreint à payer des contributions et soumis à la loi sur la conscription (348 articles); un Livre II, intitulé : DES PROPRIETES DANS L'ETAT, qui étudie le domaine public de l'Etat, les biens domaniaux des communes, le régime des mines, minières et carrières, les modalités d'exécution des travaux publics et les règles applicables en matière de comptabilité administrative. (288 articles). Enfin, un Livre III intitulé DE L'INSTRUCTION ADMINISTRATIVE étudie les recours au Conseil de Préfectures, les recours au Conseil d'Etat et les éventuels conflits de juridiction (63 articles).

On voit que ce Code, qui forme une succession de 708 articles, est loin d'être une simple compilation, une codification des lois administratives existantes, analogue à ce que sont nos modernes codes administratifs. Malgré son caractère pratique et concret, c'est vraiment un recueil de principes, un

corps de doctrine, une somme de la science administrative, telle qu'elle apparaissait, à l'aurore du XIX^{me} siècle, aux contemporains de Napoléon I^{er}.

De ce Code administratif, Charles-Jean Bonnin attendait un double bienfait, à la fois scientifique et pratique, ainsi que le montre le passage suivant :

« Un tel Code... peut seul fixer définitivement les bons principes qui se trouvent dans nos lois administratives et les faire servir au gouvernement et à l'instruction des hommes; lui seul peut rendre uniforme et invariable l'action de l'administration, diriger sa marche et faciliter le pouvoir même dans le gouvernement de l'Etat ». Tome III, p. 3).

Quelle que puisse être son utilité, une telle œuvre ne suffisait pas à la formation professionnelle des administrateurs. Aussi Bonnin estime-t-il que c'est progressivement, par la pratique graduée des affaires publiques elles-mêmes, que l'administration peut faire l'objet d'un enseignement efficace.

A l'appui de sa thèse, il cite d'abord un passage d'un discours de Mirabeau où le grand tribun révèle une fois de plus son génie d'homme d'Etat :

« La politique est une science, l'administration est une science et un art... Le Gouvernement embrasse tout ce qu'il y a de grand dans l'humanité ! L'art le plus difficile serait-il donc le seul qu'il ne faudrait pas étudier ? » (4). Si l'expérience ne se forme que par degrés, si elle étend sa sphère peu à peu, si la marche naturelle est de s'élever graduellement du simple au composé, la nature et la raison veulent que l'on passe par les fonctions les plus simples de l'administration avant que de parvenir aux plus compliquées, qu'on ait subi enfin un genre d'épreuves qui écarte l'incapacité ou la corruption, avant d'arriver aux premières fonctions ». (cité par Bonnin, 3^e éd. Tome I, p. 161).

En partant de cette idée, qu'il appelle « principe de la marche graduelle », Bonnin veut organiser la carrière administrative dans la double intention d'assurer la compétence technique et l'indépendance morale des serviteurs de l'Etat. Le schéma qu'il en donne, dans son étude de l'organisation administrative, vaut la peine d'être reproduit :

« Que l'ordre administratif ait ses auditeurs référendaires, que ces référendaires soient chargés spécialement, et sous leur responsabilité, de l'instruction de toutes les affaires traitées dans les bureaux, et d'en présenter eux-mêmes les rapports au préfet, sur les pièces qui leur seraient remises par le secrétaire général ou par le préfet lui-même; que l'on ne puisse être reçu référendaire administratif sans justifier d'une année de cours administratif et qu'après examen préalable; que les places de référendaires soient inamovibles après trois années consécutives d'exercice; qu'elles soient même le premier degré pour parvenir aux emplois administratifs, qu'après vingt années d'exercice sans interruption, le référendaire que l'âge, des infirmités ou tout autre cause déterminent à se retirer, ait droit à une pension égale à la moitié de son traitement; ... qu'enfin le référendaire ne puisse être destitué sans causes légitimes jugées par le Ministre, mais dont l'appel serait au Conseil d'Etat ». (Tome I, pp. 193-194).

Ainsi, par ce mode de formation, qui fait songer à la fois à ce que sera, plus tard, dans les pays anglo-saxons l'in service training, et, plus près de nous, l'année de stage, auxquels sont soumis les élèves de l'Ecole Nationale d'Administration, par

(4) C'est nous qui soulignons.

cette organisation d'une carrière graduée et stable, Bonnin estime que l'administration française aurait « des gens instruits ». Cela permettrait, en outre, « de diminuer le nombre des employés, nombre toujours à charge aux administrés, et sans avantage pour les affaires ». (Tome I, pp. 194-195).

Si rapides que soient les analyses précédentes, si écourtées que paraissent les citations qui les soutiennent, elles nous semblent autoriser, en conclusion, les trois remarques suivantes :

— d'abord, il y avait en France, au lendemain de la grande réorganisation consulaire, une curiosité vive et informée pour les problèmes d'organisation administrative, de structure des services publics, de recrutement et de formation des fonctionnaires.

L'administration publique, considérée comme une science et un art, existait avant que le Droit Administratif, en grande partie issu du recours pour excès de pouvoir, ait installé son despotique empire.

— ensuite, les idées qui nous viennent aujourd'hui de Grande-Bretagne et des Etats-Unis, sur l'administration publique concrète et l'**in service training**, pour excellentes qu'elles soient, ne sont pas entièrement neuves, puisqu'elles ont été formulées, dans leurs traits principaux, par un publiciste français, contemporain de Napoléon I^{er}.

— enfin, à un moment où se révèle en France un intérêt éclairé pour l'enseignement de l'Administration publique, il y aurait lieu de lire, ou de relire, les **PRINCIPES D'ADMINISTRATION PUBLIQUE** et de rendre justice à Charles-Jean Bonnin, précurseur méconnu de la science administrative.

P. E.

Au prochain sommaire :

Guy Thuillier : VIVIEN ET LA JOURNÉE D'UN MINISTRE.

LA REVUE ADMINISTRATIVE

revue trimestrielle de l'administration moderne



COMITÉ D'HONNEUR

MM. BOURDEAU DE FONTENAY, Directeur de l'E. N. A. et du C. H. E. A.
BREMONT, Directeur à E.d.F. ; CHAMPEIX, Sénateur ; CHATENET, Directeur de la
Fonction publique ; CHAUTANT, Inspecteur Général des P.T.T. ; CHAUVIN, Président
Directeur Général des Ets YAC ; COURCOUX, Président de la Cie des Entrepôts et
Magasins Généraux de Paris ; DEBRÉ, Sénateur ; DELAPORTE, Conseiller maître
Directeur h^m au Ministère des Finances, Président de l'A.F.A.P. ; GRÉGOIRE, Direc-
teur à l'O.E.C.E. ; Léo HAMON, Sénateur ; JOUANY, Conseiller d'Etat ; LETOURNEAU,
Conseiller de l'Union Française ; MILHAUD, Secrétaire Général de l'I.T.A.P. ;
MOULIAS, Intendant Général ; PETIT, Président de Syndicat Général ; PISANI,
Sénateur ; PUGET, Conseiller d'Etat ; RIVES, Directeur h^m au Ministère de l'Industrie
et du Commerce ; WALINE, Professeur à la Faculté de Droit de Paris.



COMITÉ DE DIRECTION

Lucien JUNILLON

Robert CATHERINE, Directeur - Rédacteur en chef



ADMINISTRATION - Bureau 203, Bourse de Commerce, PARIS-1^o
Secrétaire général : P. URBAN - Tél. CEN. 23-90 (de 15 à 18 h.) - C.C.P. 5450-16

ABONNEMENTS : Union Franç^{aise} 3500 F. - Etranger 4000 F.

DÉPOSITAIRES : Librairie BERGER-LEVRULT, 229, Bd. St-Germain, PARIS
Librairie du Recueil SIREY, 22, Rue Soufflot, PARIS (V^e)
Librairie des Sciences Politiques, 30, Rue St-Guillaume, PARIS (VII^e)
Librairie du XX^e Siècle, 34, Rue de Grenelle, PARIS (VII^e)

61

JANVIER
FÉVRIER
1 9 5 8