

Brefs commentaires sur la centralisation vue par Cormenin

par Gilles J. GUGLIELMI

Professeur à l'université Paris-II (Panthéon-Assas)

« La puissance n'est actualisée que lorsque la parole et l'acte ne divorcent pas, lorsque les mots ne sont pas vides, ni les actes brutaux, lorsque les mots ne servent pas à voiler les intentions, mais à révéler des réalités, lorsque les actes ne servent pas à violer et à détruire, mais à établir des relations et à créer des réalités nouvelles ».

Hannah ARENDT, *Condition de l'homme moderne*, Paris, Calmann-Lévy, p. 225.

SOMMAIRE

Introduction

I. L'homme et l'œuvre

II. Cormenin et la réalité de la décentralisation

III. Cormenin et la notion de centralisation

Introduction

Bien des auteurs du XIX^{ème} siècle soulignent à l'envi que les institutions politiques et administratives du Premier Empire ont survécu à tous les régimes jusqu'à la III^{ème} République (1). C'est en général pour le regretter. Dans la plupart des cas, en effet, les "philippiques anti-centralisatrices" (2) furent nettement plus nombreuses que les panégyriques de la centralisation. Elles réunirent les penseurs les plus marquants de la première moitié du siècle, comme Constant, Tocqueville, Lamennais, mais aussi les parlementaires les plus influents, tels Villèle, Corbière, Duvergier de Hauranne ou Royer-Collard.

Pourtant, Cormenin est l'un des rares publicistes et politistes du XIX^{ème} siècle à prendre parti en faveur de la centralisation (3). Il considère même la question comme suffisamment importante pour y consacrer l'Introduction de la cinquième édition de son "Droit administratif" (4), ouvrage dont il avoue qu'il lui a "coûté tant de méditations, de labeurs et de veille" (5), ouvrage aussi qui le consacra comme l'un des fondateurs du droit administratif (6). Cette Introduction fut aussi diffusée en fascicule séparé sous le titre "De la Centralisation". Or, Cormenin est, certes, moins connu que les partisans de la décentralisation précités, mais il ne saurait pour autant être tenu pour quantité négligeable dans le débat politique et intellectuel de la première moitié du XIX^{ème} siècle. C'est pourquoi il a paru utile de rendre accessible aux lecteurs contemporains, notamment à ceux qui ne sont pas juristes, le texte souvent cité comme, fait unique à l'époque, le plaidoyer univoque et musclé en faveur d'une centralisation oppressive. Par ailleurs, ce texte a parfois été considéré comme une réponse aux écrits de de Tocqueville et il

1 V. par ex. Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, Paris, Michel Lévy, 1856, p. 77. Nous savons aujourd'hui que celles qui leur ont succédé eurent même une plus grande longévité puisque les lois du 10 août 1871 sur les Conseils généraux et du 5 avril 1884 sur les communes, avec des amodiations diverses, ont pu rester en vigueur jusqu'aux récentes lois de décentralisation de 1982.

2 F. Burdeau, *Histoire de l'Administration française, du 18^{ème} siècle au 20^{ème} siècle*, Paris, Montchrestien, 1989, p. 187.

3 Il faut y ajouter, mais vingt ans plus tard, C. Dupont-White, *L'individu et l'État*, Paris, Guillaumin, 1858 (2^{ème} éd.); *La centralisation*, Paris, Guillaumin, 1860; *La liberté politique considérée dans ses rapports avec l'administration locale*, Paris, Guillaumin, 1864; et Michelet, Cf. F. Burdeau, *loc. cit.*

4 Cormenin, *Droit administratif*, Paris, Thorel-Pagnerre, 1840, t. I, pp. i-xliv. Cette introduction, très longue, comme on le voit, se compose de deux parties dont seule la première a été ici reproduite. La seconde partie (pp. xxii-xliv) en effet, constitue essentiellement une description de tout le système de droit public et administratif c'est-à-dire d'institutions juridiques sans référence marquante aux idées ou aux institutions politiques.

5 Cormenin, *Droit administratif*, Paris, Thorel-Pagnerre, 1840, t. I, p. xliv.

6 Gilles J. Guglielmi, "Vu par ses pères fondateurs, le droit administratif", in *Le droit administratif en mutation*, PUF-CURAPP, 1993, pp. 41-50.

semble nécessaire de montrer qu'en réalité il s'inscrit d'une manière bien plus complexe dans l'ensemble des controverses de son temps sur la décentralisation.

Il est aisé de constater que malgré sa présentation un peu hachée, avec ses paragraphes d'une phrase et son absence d'intertitres, ce texte est construit comme une dissertation des plus classiques. Son introduction commence par un "lieu commun", assertion incontestable destinée dans la rhétorique classique à gagner à l'auteur un préjugé favorable du lecteur. Elle se poursuit par une phrase d'"accroche" qui attire l'attention du lecteur sur le cœur du sujet qui va être traité. Puis elle livre une longue étude historique de la centralisation (7), et un bref point de vue comparatiste (p. vii). Le développement commence par une première partie consacrée à l'étude des causes de la centralisation en France (p. vii-xii). La première série de causes tient à la France elle-même, à sa géographie, au sentiment national qui tend à l'unité; au rôle de Paris; à la langue et au génie français. La seconde série de causes tient à certaines institutions publiques ou privées auxquelles Cormenin consacre respectivement un paragraphe (8). La seconde partie du développement (p. xiii-xxi) décrit le phénomène de centralisation dans l'organisation politique et administrative de la monarchie de Juillet (9) et s'attache d'une part à réfuter les objections en montrant les inconvénients des systèmes décentralisateurs (10), les inconvénients de l'absence de centralisation, et d'autre part à citer les avantages du système centralisateur (11), sa compatibilité avec les libertés locales et les contrepoids qui peuvent être opposés à ses éventuels excès (12). La seule particularité de construction du texte est finalement la manière très étrange qu'a Cormenin de ne pas ménager de transitions entre ses différents paragraphes, mais d'imbriquer les arguments comme le ferait, si l'on excuse la comparaison, un cinéaste pour un fondu enchaîné.

La forme de ce texte comme les positions soutenues par son auteur peuvent être éclairées par les conditions de sa production. La vie et l'œuvre de Cormenin (I) ont déterminé les ambiguïtés de l'écriture. Les premières applications concrètes de

7 En deux parties équilibrées : avant 1789 (p. i-iii); après 1789 (p. iii-vii).

8 La presse, l'instruction primaire, le culte, la garde nationale, l'Armée, la légion d'honneur, le budget, le Grand-livre, la Cour de cassation, le Conseil d'État, les conseils généraux et les Chambres, les routes, les bateaux à vapeur, les télégraphes et les chemins de fer (p. xi-xii).

9 p. xiii-xiv.

10 En distinguant la thèse du retour au provincialisme (p. xv-xvi) et celle de la décentralisation au profit des communes et des départements dans laquelle s'était déjà engagé le régime avec les lois de 1831 à 1838 (p. xvii-xviii).

11 p. xviii.

12 p. xix-xxi.

la décentralisation (II) marquent profondément la doctrine défendue auparavant par Cormenin. Enfin, la centralisation dont Cormenin tente de faire la théorie (III) est une notion indissolublement politique et juridique.

I. L'homme et l'œuvre (13)

Louis-Marie Delahaye de Cormenin est né le 6 janvier 1788 à Paris, d'une famille originaire de Pleure dans le bailliage de Dôle, de noblesse récente. Son père, chevalier, était conseiller du roi, maître ordinaire en la Chambre des comptes; sa mère, fille d'un receveur général des fermes du département d'Alençon. On dirait aujourd'hui qu'il appartenait à une haute bourgeoisie de fonctionnaires.

Cette famille n'était pas fermée aux évolutions sociales de son époque. Le grand-père de Cormenin fut délégué de la noblesse aux Etats-Généraux dans le bailliage de Montargis et signa le cahier de son ordre. Il se prononça contre l'émigration et demeura sur ses terres pendant la tourmente révolutionnaire.

Une double formation

Quasiment né avec la Révolution, Cormenin fut également un pur produit du système d'enseignement que la Convention avait voulu instaurer, puisqu'il suivit ses études dans une "Ecole centrale". Cette particularité n'est pas négligeable car la formation délivrée par ces écoles, sans exclure tout à fait les "humanités" était principalement technique et pratique, et d'un niveau élevé. Elle fut le premier contact du futur juriste avec la connaissance. Puis en 1802, les écoles centrales furent supprimées et les lycées placèrent de nouveau les lettres françaises, les langues et l'histoire anciennes au premier plan. Vers la fin de ses études secondaires, le jeune Cormenin, à quatorze ans, découvrit un autre champ intellectuel, celui de la culture. Il termina d'ailleurs brillamment ces premières études.

13 Sur l'homme, V. les principales synthèses : P. Bastid, *Un juriste pamphlétaire, Cormenin, précurseur et constituant de 1848*, Paris, Hachette, 1948; R. de Lacharrière, *Cormenin, politique, pamphlétaire et fondateur du droit administratif*, Paris, LGDJ, 1941; Lyon-Caen, *Notice sur la vie et les travaux de Cormenin, lue à l'Académie des sciences morales et politiques le 13 décembre 1930*, Paris, publ. de l'Institut, 1930. Des témoignages contemporains demeurent accessibles, certains sont assez malveillants : Anonyme, *Requête du sieur Cormenin à son Excellence Monseigneur le Comte de Peyronnet à l'effet d'obtenir le titre de vicomte, avec les pièces et renseignements concernant la demande du célèbre patriote*, Paris, 1833; E. Gros-Jean, *Notice sur Louis-Marie de La Haye, vicomte de Cormenin*, Paris, Publications de la renommée, 1841; Lerminier, "Du Pamphlet", *Revue des deux-Mondes*, t. xiv, 1846; V. Bouton, *Profils révolutionnaires, par un crayon rouge*, Paris, tous les libraires, 1849, n° 1; O. Barrot, *Mémoires posthumes précédées d'un avant-propos de Duvergier de Hauranne*, Paris, Charpentier, 1875; A. de Tocqueville, *Souvenirs*, Paris, C. Lévy, 1893. D'autres appartiennent au genre des "hommes illustres" : Chapuys-Montlaville, *Étude sur Timon*, Paris, Levavasseur, 1838; L. de Loménie, *Galerie de contemporains illustres, par un homme de rien*, t. II, Paris, au bureau central, 1840; E. de Mirecourt, *Les contemporains*, Paris, tous les libraires, 1857; Louandre, "L.-M. de Cormenin", notice introduisant les *Œuvres*, Paris, Pagnerre, t. I, 1869.

Par ailleurs, Cormenin était toujours resté très proche de sa famille, de financiers et conseillers du roi, c'est donc très logiquement qu'il embrassa les études juridiques. Or, en 1804, les Ecoles de droit voulues par Napoléon étaient devenues, là encore, des écoles techniques et pratiques de droit romain et de droit civil où les cours étaient dictés et les interprétations limitées par la méthode exégétique. Un tel enseignement ne pouvait que rappeler à Cormenin sa formation première et il le mit à profit pour devenir un excellent technicien du droit. Néanmoins, l'expérience d'une culture et d'une autre manière de penser, acquise au lycée, ne pouvait ensuite que l'inciter à situer les institutions juridiques dans l'histoire et dans l'évolution sociale. Coexistent ainsi pendant vingt ans dans l'œuvre de Cormenin des ouvrages juridiques analytiques et exégétiques très arides, comme les *Questions de droit administratif*⁽¹⁴⁾ jusqu'à leur quatrième édition, et des ouvrages d'une grande rigueur, mais beaucoup plus clairs et problématiques, qui expliquent véritablement la logique d'une institution par rapport à des grandes questions de droit public, comme *Du Conseil d'Etat*⁽¹⁵⁾, ou *De la responsabilité des agents du gouvernement*⁽¹⁶⁾.

Il convient dès lors de souligner que la cinquième édition des *Questions...*, intitulée *Droit administratif*, dont l'introduction devient la brochure *De la centralisation*, marque un tournant dans la méthode de l'auteur. Pour la première fois en 1840, Cormenin réalise une synthèse argumentée, parfois critique, toujours explicative de la continuité historique des objets juridiques étudiés sur l'ensemble de la matière du droit administratif qu'il considérait autrefois comme un champ exclusivement technique. C'est dire toute la valeur que Cormenin pouvait conférer à la notion de centralisation placée en exergue de son œuvre maîtresse, à laquelle, significativement, il ne donna plus d'autre édition jusqu'à sa disparition vingt-huit ans plus tard.

Un homme double

Après avoir été reçu avocat en 1808, métier qu'il n'exerça jamais en raison de son absence totale de talent oratoire, il fut nommé auditeur au Conseil d'Etat par

14 *Questions de droit administratif*, Paris, Ridler, Giraudet, 1822 (probablement deux éditions); id., Paris, Goblet 1826; id., Paris, Guyot et Scribe, 1837.

15 *Du Conseil d'État, considéré comme conseil et comme juridiction sous la monarchie constitutionnelle*, Paris, Bailleul, 1818. Ouvrage réalisant une synthèse remarquable de l'institution étudiée et faisant le lien entre le droit administratif et le droit constitutionnel de l'époque.

16 *De la responsabilité des agents du gouvernement et des garanties des citoyens contre les décisions de l'autorité administrative*, Paris, Baudouin, 1819. Ouvrage précurseur de la notion de principe de légalité et de celle de responsabilité de la puissance publique. Comme le précédent, il est anonyme, mais son attribution ne fait pas de doute.

décret du 19 janvier 1810, position à l'époque précaire et destinée à repérer les jeunes talents. Sous-préfet de 1811 à 1813, puis commissaire extraordinaire à la conscription en 1814, il est nommé par Louis XVIII maître des requêtes au Conseil d'Etat, institution qu'il ne quittera plus jusqu'à sa mort (17). Néanmoins ce n'est pas cette fonction publique qui justifia la présence permanente de Cormenin dans la vie politique pendant quarante ans, de 1828 à 1868, mais celle d'élu. Comme le permettait la législation de l'époque, Cormenin s'était fait élire le 28 avril 1828 député du Loiret. Il le fut de nouveau lors de la première dissolution de la Chambre en 1830, mais après avoir démissionné à la suite de la Révolution de Juillet, il alla se faire réélire dans l'Ain où il se maintint en 1831, puis dans l'Yonne en 1834 et 1837, 1839 et 1842. En 1846, cependant, il est battu et n'intervient plus dans aucun débat public jusqu'à la Révolution de 1848, qu'il n'aura nullement préparée même s'il l'accueille avec enthousiasme. En 1848, il fut élu à la Constituante par le département de la Seine, devant Ledru-Rollin et Louis Blanc, et dans cette assemblée elle-même, ses collègues le désigneront à la vice-présidence, ainsi qu'à la présidence de la commission de la Constitution, devant Tocqueville et Lamennais, Barrot et Considérant (18). Pendant sa vie parlementaire, Cormenin a toujours siégé à l'extrême gauche de l'hémicycle et mené une opposition sans relâche, et parfois désordonnée, en choisissant des points d'attaque très judicieux en rapport avec ses compétences de juriste.

La fonction parlementaire n'a pas directement assuré la renommée de Cormenin car celui-ci n'était qu'un orateur médiocre, et dès 1829, ses interventions s'étaient volontairement raréfiées. Mais elle lui a donné un poste d'observation et une source d'informations idéale pour alimenter son véritable talent, celui de pamphlétaire. Il est difficile d'imaginer aujourd'hui la célébrité dont bénéficia Cormenin à ce titre sous le pseudonyme de Timon (19). Ses pamphlets, nombreux et concentrés sur la période 1831-1851, connaissaient en effet une immense diffusion. Il se sentait particulièrement à son aise dans cette forme, dont il donne la théorie dans le *Livre des Orateurs* (20), mais qui causa

17 Il fut nommé vice-président du Conseil d'État le 28 février 1848, et démissionna de cette fonction en raison de son appartenance à l'Assemblée nationale, conformément à ses opinions antérieures sur le cumul, le 24 juin 1848. Il devint vice-président honoraire le 21 juillet 1848. Sous le Conseil d'État de la II^{ème} République, il est président de la section du contentieux, puis retourne à la fonction de conseiller pour passer à la section d'administration. Après le coup d'État du 2 décembre et la dissolution du Conseil, il ne figure pas dans les commissions provisoires, mais il fut de nouveau nommé conseiller d'État par décret du 31 juillet 1852 et siégea à la section de l'Intérieur sans y déployer une grande activité, de soixante-quatre ans jusqu'à quatre-vingts ans.

18 Pour le détail de son action à ce dernier titre, V. P. Bastid, *op. cit.*, pp. 196-251.

19 Selon ses propres dires (*Livre des Orateurs*, Paris, Pagnerre, 1^{ère} éd. 1842, préf.), le nom du célèbre misanthrope athénien lui aurait été imposé par Sarrans, directeur de la Nouvelle Minerve, en 1835.

20 Le pamphlet est le lieu d'une éloquence écrite. *Livre des Orateurs*, Paris, Pagnerre, 1^{ère} éd. 1842.

aussi son discrédit politique au lendemain de la Constitution de 1848 (21). Là encore, il n'est pas indifférent que l'Introduction de *Droit administratif* se présente dans le format d'un pamphlet, et même si elle n'en a pas tout à fait le ton ni le but, qu'elle ait donné lieu à une brochure diffusée séparément (22). Les derniers événements historiques décrits dans ce tableau général de la centralisation ont été vécus par Cormenin de la même manière qu'il a vécu les avatars de la liste civile ou du jury de presse. Enfin, on remarquera que la date de parution, 1840, est également celle à partir de laquelle Cormenin se transforme définitivement en Timon. Dès 1838, Cormenin s'est éloigné des républicains. Sa qualité de fervent catholique le porte à défendre des positions ultramontaines qu'ils ne souffrent guère, et à préconiser la fin du monopole universitaire au profit de la liberté d'enseignement, ce que n'apprécient pas non plus les républicains, souvent issus de l'Université. Il se retrouve ainsi très isolé à la Chambre dans une attitude d'opposition systématique et individualiste.

Le plaidoyer en faveur de la centralisation de 1840, outre le fil directeur de la méthode de Cormenin appliquée à ses écrits scientifiques, est ainsi la conséquence de sa position politique très particulière. Il doit être compris également comme une réaction longuement pesée aux premières applications réelles de réformes décentralisatrices.

II. Cormenin et la réalité de la décentralisation

De l'an VIII à 1830, la centralisation semble vouée à persister envers et contre toutes les déclarations affichées en faveur de la décentralisation. Malgré leurs prises de position initiales, les représentants de la droite ultra royaliste, tout comme les légitimistes ou les libéraux maintiennent, une fois portés au pouvoir, une centralisation jugée plus adaptée au fonctionnement d'un système monarchique.

C'est l'analyse de Cormenin. «La Restauration continua à marcher sur les ressorts tendus et vigoureux de la Centralisation administrative. Il ne fut question sous les règnes de Louis XVIII et de Charles X, ni de Provinces, ni de pays d'Etats, ni de pays d'Election. La France n'avait aucune envie de retourner à son passé, et l'eût-on voulu elle n'aurait pas laissé faire. La Centralisation d'ailleurs, secondait trop bien l'agrandissement du pouvoir ministériel, et, à tout prendre, le Gouvernement tirait plus d'obéissance des Préfectures et des Tribunaux que des

21 Réaction à son *Petit pamphlet sur le projet de Constitution*, Paris, Pagnerre, 1848, paru alors que la Commission que présidait Cormenin avait encore à se prononcer sur le projet.

22 Lors de la deuxième édition de cette brochure, intitulée *De la Centralisation*, en 1842, Cormenin a jugé utile d'y adjoindre quelques nouvelles réflexions.

Intendants et des Parlements, et la Royauté plus d'hommes et d'argent des Chambres que des Etats" (p. vii).

Dix ans plus tard, Cormenin tire, dans *De la Centralisation*, ce que l'on peut considérer comme un véritable bilan d'étape. Cette "défense et illustration" de la Centralisation est publiée en 1840, c'est-à-dire immédiatement après la mise en œuvre des premières mesures législatives décentralisatrices (23), obtenues aux termes de nombreux débats et après maint projets avortés. Postérieurement, jusqu'aux lois du 18 juillet 1866 sur le département et du 24 juillet 1867 sur les communes, aucun texte voté par une Assemblée ne se réfèrera à une volonté de décentralisation (24).

Les projets décentralisateurs

Les projets décentralisateurs qui précédèrent le plaidoyer de Cormenin avaient été nombreux. Selon F. Burdeau, "depuis l'été 1817, diverses commissions étudient des projets de réforme, faisant une part fort réduite à la participation du corps électoral" (25). En 1818, Royer-Collard fait devant la Chambre une déclaration devenue célèbre "la commune comme la famille est avant l'Etat; la loi politique la trouve et ne la crée pas. Point d'administrateur légitime de la commune qui n'ait été élu par la commune" (26). Le ministère Decazes mit à l'ordre du jour une réforme des conseils locaux qui aurait eu pour avantage de satisfaire à la fois les petits électeurs que la précédente loi électorale avait défavorisés et le courant doctrinaire (Royer-Collard, Guizot, de Barante) sur lequel Decazes s'appuyait alors. A la suite de son rapprochement avec les ultras en 1819, ce dernier préféra enterrer un projet marqué par ses anciennes alliances en le confiant à un comité dont fit seul partie Royer-Collard, puis en dissolvant le comité.

En février 1821, le comte Siméon, ministre de l'Intérieur de Villèle déposa un projet de réorganisation de l'administration des départements et des communes.

23 Lois du 21 mars 1831 et du 22 juin 1833 concernant respectivement l'organisation des communes et celle des départements et arrondissements qui introduisent le principe électif pour la composition des conseils; lois du 18 juillet 1837 et du 10 mai 1838 concernant respectivement les attributions des communes et celles des départements et arrondissements.

24 Ce qui ne signifie pas que le pouvoir exécutif se soit désintéressé de la question. Mais si des décrets sont intervenus sous le second Empire (d. 25 mars 1852, d. 13 avril 1861), ils ne concernent en réalité que des problèmes de déconcentration. V. G. Sautel, "Vocabulaire et exercice du pouvoir administratif : aux origines du terme déconcentration", *Mélanges offerts à G. Burdeau, Le Pouvoir*, LGDJ, 1977, p. 981.

25 F. Burdeau, op. cit., p 191.

26 Cité par L. Aucoc, *Controverse sur la décentralisation administrative*, Paris, 1895, p. 32.

Bien qu'il s'agisse en réalité d'une tentative de déconcentration, il donna lieu à des débats et à des publications diverses⁽²⁷⁾ sur l'insuffisance de la décentralisation qu'il aurait opérée. Les principales dispositions du projet en effet maintenaient la désignation par le roi de tous les exécutifs et des membres des conseils locaux (à l'exception des conseils municipaux). Comme le précédent, ce projet ne satisfaisait personne. Il fut retiré en août 1821.

La volonté d'atténuer ce que certains présentaient comme les excès de la centralisation fut reprise en 1829 par le ministre Martignac. Le "projet Martignac"⁽²⁸⁾ se composait de deux textes. Le premier portait sur les conseils d'arrondissement et sur les conseils généraux des départements, le second sur les structures administratives des communes. L'objectif fixé par Charles X lui-même dans le discours d'ouverture des Chambres le 27 janvier 1829⁽²⁹⁾ était "d'assurer aux communes et aux départements une juste part de la gestion de leurs intérêts, mais de conserver aussi au pouvoir protecteur et modérateur qui appartient à la Couronne, la plénitude de l'action et de la force dont l'ordre public a besoin". Le projet fut présenté par le ministre de l'Intérieur le 9 février⁽³⁰⁾. Les débats en séance commencèrent le 30 mars et paradoxalement, ils ne portèrent pas sur l'étendue des compétences des différentes administrations locales, mais sur la désignation des administrateurs dans les conseils locaux. On sait ce qu'il advint : à la suite de l'abstention inexplicquée des députés d'extrême-droite, la suppression, par amendement de la commission parlementaire, des conseils d'arrondissement, pièce maîtresse du dispositif aux yeux de Martignac, fut votée le 8 avril par une majorité menée par la gauche. Sans attendre la suite des débats, Martignac obtint du roi le retrait du projet.

L'échec du projet Martignac a profondément marqué les opinions politiques et les lignes directrices du débat sur la centralisation. A la clôture du débat, "il apparaissait que, si la Charte octroyée avait maintenu en vigueur la loi organique du 28 pluviôse an VIII, cette réalité législative ne correspondait plus à l'opinion commune concernant l'administration du pays"⁽³¹⁾. De fait, le recul du gouvernement face à une tendance de fond ne faisait que préfigurer l'effondrement du régime. Et c'est pourquoi le programme libéral de la toute

27 Lanjuinais et A. de Keratry, *De l'organisation municipale en France et du projet présenté aux Chambres par le gouvernement du Roi en 1821 sous l'empire de la Charte*, Paris, Maradan, 1821; J. Fiévée, *Lettre sur le projet d'organisation municipale*, Paris, Le Normant, 1821.

28 F. Rips, *Le Projet Martignac portant réforme de l'Administration locale (1829), Les avatars d'un essai de décentralisation*, mém. DEA, dir. G. Sautel, 1982.

29 *A.P.*, 2ème série, t. 57, pp. 27-29.

30 *A.P.*, 2ème série, t. 57, pp. 82 ss.

31 F. Rips, *op. cit.*, p. 63.

nouvelle monarchie de Juillet, traduit dans la Charte révisée de 1830, promet logiquement “l’institution de départements et de municipalités fondés sur un système électif” (art. 69). En revanche, l’attachement du gouvernement au projet de 1829, joint à l’attitude du ministère Martignac à l’égard de Cormenin (32) n’a pu que détacher ce dernier de la monarchie et le confirmer dans la défense de la centralisation.

Les premières lois décentralisatrices (33)

La première loi à intervenir, celle du 21 mars 1831, dispose que les conseils municipaux sont élus par des électeurs communaux répondant à des conditions de cens ou de capacité. Les maires et les adjoints sont encore nommés par le roi, mais au sein du conseil municipal. La commune retrouve ainsi une partie de la vie institutionnelle qui l’avait quittée en 1800. La loi du 22 juin 1833 applique aux conseils généraux et d’arrondissements le système du cens électoral, ce qui permet pour la première fois depuis l’Empire aux citoyens de choisir leurs mandataires pour les affaires locales. Le gouvernement et le roi conservent cependant le pouvoir discrétionnaire de dissoudre les conseils et de révoquer les maires.

Une fois posé le principe de l’élection des conseils, demeurait la question des attributions de compétence. La loi du 18 juillet 1837 sur les conseils municipaux définit trois classes d’objets au sujet desquels l’étendue de la compétence varie. Le conseil municipal peut régler définitivement quelques matières : celles relatives à la gestion courante des biens communaux. Il peut délibérer sur les acquisitions, aliénations, baux à long terme et budgets, mais la décision réelle ne résulte que de l’approbation préfectorale ou ministérielle. Il peut enfin donner des avis et exprimer des vœux. La loi du 10 mai 1838 sur les conseils généraux reconnaît la personnalité civile du département (34). Le conseil général, lorsqu’il agit comme délégué du pouvoir central décide seul. Lorsqu’il agit comme représentant du département, il doit soumettre ses délibérations au roi, au ministre

32 Le ministère Martignac n’avait pas promu Cormenin au rang de conseiller en 1828, malgré son âge, ses états de service et son remarquable rapport sur l’ordonnance du 1er juin 1828 relative aux conflits. Dès cette époque, le juriste adoptera un rôle d’opposant et cessera par exemple de porter son titre de vicomte, n’apparaissant plus que sous le nom de Cormenin (sans particule) ou sous le pseudonyme de Timon. Il ne semble pas que Cormenin soit intervenu en séance sur le projet Martignac.

33 V. pour plus de détails, *Duvergier*, 1831, p. 129; 1833, p. 201; 1837, p. 227; 1838, p. 287; F. Ponteil, *Les institutions de la France de 1814 à 1870*, Paris, PUF, 1966; G. Sautel, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, Paris, Dalloz, 1992; F. Burdeau, *op. cit.*

34 Celle des communes semble provenir de l’interprétation tardive, discrète et consensuelle, de la jurisprudence du Conseil d’État, o. 27 nov. 1814, “Arronet et consorts”, R. et L. t. III, p. 45, selon laquelle la personnalité morale de la commune est fondée sur la propriété de ses biens qui “appartient non à chaque habitant en particulier, mais à la commune en corps, à l’être moral connu sous cette dénomination”.

ou au préfet pour approbation. Enfin, il peut parfois être sollicité de rendre des avis, ou spontanément porter des réclamations.

La décentralisation opérée par ces lois est donc très limitée, puisque la plupart des décisions concernant la vie du département ne sont prises qu'après approbation du pouvoir central et qu'il en est de même pour les décisions les plus importantes des communes. Mais elle est complète en ses deux aspects : apparition d'une indépendance formelle des personnes morales locales — ici légitimées par l'élection —; transfert de certaines compétences de l'Etat aux organes de ces personnes. Bien qu'elle n'ait satisfait ni les légitimistes, qui espéraient un retour aux pouvoirs provinciaux, ni la gauche, qui souligne la faible assise électorale et le maintien quasi-total du pouvoir d'approbation, la décentralisation des lois de 1831 à 1838 "a inauguré une ère nouvelle dans l'administration intérieure du pays" (35).

La fermeté des principes

Absente de l'étude historique placée en introduction au texte, la décentralisation promise par la Charte de 1830 n'est pas relatée en tant que telle. Pourtant, dans son exposition de la centralisation politique (p. xiii), Cormenin, rappelle que "les électeurs de chaque commune s'assemblent et la commune prend un corps et siège dans le Conseil municipal". Il en est de même pour le département. De manière apparemment curieuse, l'auteur ne s'y réfère que pour retrouver une manifestation de la centralisation, au motif que "élire c'est s'associer; s'associer c'est centraliser". En d'autres termes, l'élection manifeste l'assentiment donné par les citoyens au système centralisateur étant entendu que le principe démocratique demeure, selon lequel "le gouvernement représentatif a substitué à la volonté d'un seul l'association des volontés de tous". La représentation démocratique est bien, pour Cormenin, un processus ascendant "même hiérarchie, même ordre de subordination, même contrôle, même garanties", mais elle doit être distinguée des nécessités de l'action exécutive ou administrative qui impose une logique descendante : "les grands rouages entraînent les moyens qui entraînent les petits autour de leur mouvement" (p. xiv).

Allusivement, plus loin, Cormenin semble assimiler la décentralisation à un procédé oligarchique. "Avant la liberté des communes, la liberté des citoyens... Il ne faut pas diviser pour régner, délier et épandre les faisceaux du pouvoir, organiser des centres hors des centres, des Etats dans l'Etat et des volontés qui ne soient pas la volonté nationale" (p. xvi). Or, précisément ce que la décentralisation

35 F. Burdeau, *op. cit.*, p. 194, qui rappelle plus loin que pour M. Agulhon, les élections municipales entraînent "la descente de la politique dans les masses".

organise dans les communes c'est une forme d'oligarchie avec "toutes sortes de petits tyrans au lieu d'un maître", une sorte de magistrature "qui s'accommode avec les goûts casaniers : être Roi d'un village" (p. xvii). Il s'agit d'une réponse implicite aux arguments de Guizot et de de Barante, selon lesquels les intérêts locaux n'étaient pas ceux du plus grand nombre mais ceux d'une ploutocratie, et qui justifiaient ainsi le suffrage censitaire.

Il utilise également des arguments pratiques et réalistes, ceux du coût et de l'insécurité juridique de la décentralisation : "rien ne serait plus cher avec les besoins de notre luxe et plus tracassier avec la vivacité et les brusques impatiences de nos passions politiques qu'une administration locale ayant de pouvoirs divers sans mesure, sans contrôle et pesant de tout son poids sur les administrés" (p. xvii). En regard, des arguments d'efficacité, de coordination relatifs à la centralisation sont mis en valeur. Signe des temps, ces arguments qui étaient essentiellement militaires pour la période du premier Empire, sont dorénavant économiques (36).

La philosophie de Cormenin, en réponse à l'article 69 de la Charte de 1830 et aux lois de 1831 à 1838, semble donc tenir dans la mise en perspective historique et dans l'annonce de la deuxième partie de son développement "le besoin de la Centralisation est si impérieux que les révolutions n'y font rien; la centralisation change seulement de moyens et de forme, sans changer d'objet" (p. xiii). Il s'en faut de beaucoup cependant qu'il ignore, au-delà du principe, les aspirations effectives des populations, l'effet juridique des réformes, et les besoins de la gestion locale.

L'intégration des "libertés locales"

Malgré le caractère univoque de l'Introduction de *Droit administratif*, et l'acharnement mis à démontrer la nécessité d'une centralisation forte, Cormenin n'est pas un ennemi des libertés locales. A plusieurs reprises, il en réclame l'accroissement et l'extension.

Que l'activité municipale ne l'ait pas laissé insensible, le rappelle à loisir l'activité de Cormenin consacrée à "l'éducation populaire". Autant que les questions de protection du contribuable, de presse ou d'aide sociale, un champ privilégié de publication pour lui est celui de la gestion des affaires locales (37). Il

36 Pêle-mêle : la péréquation cadastrale, l'uniformité des poids et mesures, creuser des ports, équiper des flottes, ouvrir des canaux, sillonner la France de chemin de fer, la comptabilité des petites communes, les emprunts des grandes villes (p. xvii-xviii).

37 Dans les propres termes de Cormenin, la "bonne gestion des intérêts locaux" Cf. p. xix.

en est ainsi de ses œuvres les plus souvent rééditées : *Dialogues de Maître Pierre* (38); *Entretiens de village* (39); *Le Maire de village* (40). Bastid en conclut même que Cormenin “a été aussi un provincial et un campagnard, en contact direct avec les nécessités et les besoins des départements et des communes” (41). R. De Lacharrière note que, dans ces ouvrages, “une foule de problèmes d’administration rurale qui n’ont pas cessé d’être actuels sont abordés sous leur angle pratique et pour chacun d’eux sont proposées des solutions simples et efficaces” (42).

Au plan des principes, la centralisation est au premier chef un système et un mouvement vers l’unité, la cohérence, la hiérarchie. Mais, pour Cormenin, elle n’est pas négatrice d’une organisation de gestion locale soutenue par une légitimité démocratique. C’est en ce sens qu’il faut comprendre la conclusion, en forme de pétition de principes, de son panorama historique “sous la Féodalité, la Centralisation servit l’aristocratie, sous les Rois, la monarchie; sous la Convention, l’égalité, sous le Consulat, l’ordre civil, sous l’Empire, le despotisme, sous la Restauration le gouvernement ministériel. *Elle doit venir en aide aujourd’hui à l’indépendance du territoire, à l’autorité du gouvernement et à la liberté du peuple*” (p. vii, soul. ajouté).

Cette position n’est, en réalité, pas nouvelle dans les écrits du pamphlétaire. Timon a toujours réclamé pour le peuple français la liberté de régler dans les communes ses affaires comme à la Chambre des députés. Ainsi dans une brochure pourtant très concise (huit pages), dirigée contre la politique générale du ministre Casimir Périer (43), Cormenin estimait-il déjà nécessaire d’exposer, dans le programme qu’il appelait de ses vœux, les éléments d’une théorie des pouvoirs locaux. Il proposait ainsi, de communiquer à tous les citoyens la jouissance des droits municipaux et politiques et de supprimer le cens d’éligibilité; de restituer aux communes la libre gestion de leurs biens et le choix de leurs administrateurs; de décentraliser les petites affaires et simplifier les grandes; d’organiser avec une sage indépendance les attributions des conseils municipaux, des conseils d’arrondissement, des conseils de préfecture et du Conseil d’Etat.

38 *Dialogues de Maître Pierre*, Paris, Pagnerre, 1834, 186 p.

39 *Entretiens de village*, Paris, Pagnerre, 1845.

40 *Le Maire de village*, Paris, Pagnerre, 1847.

41 P. Bastid, *op. cit.*, p. 85.

42 R. de Lacharrière, *Cormenin, politique, pamphlétaire et fondateur du droit administratif*, Paris, LGDJ, 1941, p. 24.

43 *Bilan du 13 mars, dressé quelques jours après la mort de M. Casimir Périer*, Lyon, Boursy, 1832, 8 p. On peut consulter aussi *Lettre sur la session de 1831*, Paris, Paulin, 1832, 38 p.

De même, le juriste Cormenin a-t-il réagi favorablement aux lois de 1831, 1833 et 1837. En témoigne le commentaire qu'il donne de la loi du 18 juillet 1837 dans une brochure réalisée pour l'École des communes (44). Bien qu'il s'agisse d'une synthèse du régime juridique applicable aux communes, les aspects explicatifs et historiques y sont très présents. On y trouve, surtout, l'expression très claire de la dualité aujourd'hui reconnue comme traditionnelle, mais qui n'était pas universellement reçue à l'époque, entre la commune circonscription administrative et la commune personne morale. Pour Cormenin, "les communes, considérées comme des agglomérations de citoyens unis par des liens de voisinage, font partie de l'administration publique. Considérées comme une agrégation de familles unies par des intérêts, des biens et des droits communs à tous leurs membres, elles rentrent dans la classe des personnes civiles" (45).

Cela n'aboutit pas, cependant, à conférer aux communes une compétence générale de gestion des affaires intéressant leurs habitants. En effet, "l'exercice de ces droits a été soumis, dans leur intérêt même, à des formes et à des conditions spéciales. Elles sont régies, en partie, par la législation civile, et en partie, par la législation administrative" (46). Bien plus, la conjonction des deux régimes juridiques limite notablement la liberté de gestion locale et les communes ne quittent guère en pratique les liens de dépendance déjà établis sous l'Ancien Régime. Ainsi par exemple, "du principe que les communes sont en état permanent de minorité, et qu'il est sage de ne pas les laisser s'engager sans autorisation, par irréflexion ou par passion, dans les procès mauvais et ruineux, il suit que les communes ne peuvent exercer aucune action réelle ou personnelle, ou mobilière, devant les tribunaux, en demandant ou en défendant (...) sans l'autorisation préalable des conseils de préfecture" (47). Le juriste Cormenin ne se départit pas de sa rigueur habituelle et, réflexe professionnel, il ne manque pas d'adopter l'attitude selon laquelle les exceptions à un principe doivent être interprétées strictement. Mais le pamphlétaire ne manque pas non plus, dans le présent texte, de rappeler où doivent être portés les efforts et comment l'action politique doit équilibrer les forces. Il ne dit pas autre chose en lançant le mot d'ordre : "Centralisons les grandes affaires; décentralisons les petites", ou de

44 *Loi sur l'administration municipale. Recueil contenant les ordonnances et circulaires relatives à la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale et un exposé des principes de législation et des règles de jurisprudence administrative et judiciaire qui président à l'administration des communes*, Paris, Dupont, 1838. Il s'agit, selon P. Bastid (*op. cit.* p. 84), de la livraison anticipée du manuscrit de la partie des *Questions de droit administratif* consacrée aux communes.

45 *Droit administratif*, Paris, Thorel-Pagnerre, 1840, t. I, p. 364.

46 *Droit administratif*, Paris, Thorel-Pagnerre, 1840, t. I, p. 364.

47 *Droit administratif*, Paris, Thorel-Pagnerre, 1840, t. I, p. 404. Cormenin montre la continuité de cette solution à l'Ancien droit en rappelant un édit d'août 1683 qui exigeait l'autorisation de l'intendant.

préconisant d' "émanciper la gestion patrimoniale des communes" et de fortifier "dans le cercle de leur pouvoir les attributions des conseils généraux" (p. xx).

Mais l'attitude pragmatique de Cormenin face à la mise en œuvre juridique, sociale et politique, qu'il sait inévitable, de la décentralisation dépasse le simple dédoublement du juriste et du pamphlétaire, tout comme le sentiment qu'il peut donner de son provincialisme. Sa défense de la centralisation est également une prise de position en termes de théorie politique.

III. Cormenin et la notion de centralisation

Une réponse à la droite provinciale et aux doctrinaires

Une première constatation s'impose. Alors que Cormenin fonde son plaidoyer pour la centralisation sur la mise en évidence de constantes historiques, deux éléments apparaissent déterminants depuis l'histoire ancienne pour fonder ou maintenir un Empire puis un Etat : l'unicité du mode de désignation du souverain et l'unité de gestion du territoire. La démonstration du juriste pamphlétaire consiste à établir que l'ensemble de l'Histoire de France constitue une montée en puissance de la centralisation depuis Louis-le-Gros (48). Or, le choix de l'abord historique et du cinquième capétien direct pour point de départ de la centralisation ne résulte pas du hasard. Il s'agit tout simplement de prendre, sur leur terrain, la position exactement inverse de celle des "doctrinaires" (49).

Souvent historiens, ces théoriciens fondaient leur volonté décentralisatrice sur une nouvelle présentation de l'histoire de l'Ancien Régime. "Leur recherche visait à prouver que les monarques, depuis Louis VI, avaient toujours tendu à reconnaître une certaine autonomie communale et à respecter le fait provincial" c'est-à-dire à "s'appuyer sur la classe moyenne qui peuplait les organes municipaux face aux vellétés de puissance de la noblesse" (50).

Cormenin ne peut pas accepter cette manière de reconstituer un pouvoir local dans les circonstances nouvelles de la Restauration et de la Monarchie de Juillet. Ses fonctions publiques lui ont appris sans ambiguïté que les communes

48 Louis VI dit le Gros (1108-1137), capétien direct, dont la célébrité à l'époque provient surtout du rappel par le Préambule de la Charte de 1814 que les communes avaient dû leur affranchissement à Louis-le-Gros, la confirmation et l'extension de leurs privilèges à Saint-Louis et à Philippe-le-Bel.

49 Tendence politique, principalement légitimiste orientée autour de quelques théoriciens siégeant à gauche : Camille Jordan, Royer-Collard, Guizot, de Barante, de Broglie. M. Hanne, *Les doctrinaires, un parti libéral conservateur sous la Restauration*, mém. Paris-iv, Paris, 1974; D. Bagge, *Les idées politiques en France sous la Restauration*, Paris, 1952.

50 F. Rips, *op. cit.*, p. 82.

constituaient précisément depuis 1815 le champ privilégié d'infiltration non pas des classes moyennes, mais des hommes politiques de droite et notamment depuis Villèle, des congréganistes (51). Il le peut d'autant moins que les promoteurs des idées "doctrinaires" estiment que de simples aménagements législatifs suffiraient à éviter la centralisation puisque la Charte contiendrait déjà le fondement des concessions royales à la décentralisation. Pour le membre du Conseil d'Etat, l'argument n'est pas négligeable, d'autant qu'il est incidemment soutenu par un juriste dont le prestige et l'expérience sont bien supérieurs à ceux de Cormenin (52).

Il ne peut pas non plus accepter le principal fondement théorique invoqué par les doctrinaires pour préconiser la décentralisation, selon lequel "la commune, comme la famille est avant l'Etat" (53). Bien que ce dernier courant de pensée ne se situe nullement à droite, il s'agit ici d'une reprise des thèses de Louis de Bonald. Conçue au moment de la contre-révolution (54), la théorie selon laquelle la véritable liberté est la liberté locale, celle dont les hommes profitent dans les communes et les foyers, a été immédiatement reçue par les ultra royalistes puis par l'ensemble de la droite comme la meilleure source d'une réforme décentralisatrice. Le système bonaldien prend en effet pour base la famille, puis pour premier niveau d'agrégation des familles ayant des intérêts géographiques communs, la commune (la corporation, pour ce qui relève d'intérêts d'une autre nature). La mise en commun de ressources privées dans ces formes d'agrégats engendre un droit de propriété imputé à la commune elle-même, ainsi que des droits politiques. On en tira la formule que la commune est la véritable famille politique.

Cormenin ne saurait adhérer à une telle théorie ni à ses traductions administratives et juridiques concrètes. Car il est une notion qui doit l'emporter sur les intérêts locaux et sur les libertés particulières, c'est celle d'égalité. "La Centralisation (...) produit, même sous les despotes, l'égalité... Plus l'on s'élève,

51 Cela n'était pas sans poser quelques problèmes au Ministère de Villèle qui en échange d'un soutien électoral à la Chambre, devait subir au niveau local des agissements contraires à sa politique.

52 P. P. N. Henrion de Pansey, *Du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes*, Paris, Barrois, 1820. V. Contra J.-F. d'Aubuisson de Voisins, *Considérations sur l'autorité royale en France depuis la Restauration et sur les administrations locales*, Paris, Ponthieu, 1825. Cormenin semble finir par accepter ce point de vue : "problème actuel et surtout problème futur des législateurs" déclare-t-il (p. xix) à propos des rapports entre la centralisation et la liberté des citoyens.

53 Attribuée selon le cas à Camille Jordan ou à Royer-Collard, mais apparue en tout cas à l'époque de l'avant-projet du ministre de l'intérieur Lainé (1817), remis à l'ordre du jour par les doctrinaires en 1818 et qui avaient donné lieu à une commission extra-parlementaire avant le retrait du projet par Decazes en 1819. C. H. Pouthas, "Les projets de réforme administrative sous la Restauration", *Revue d'Histoire moderne*, t. I, 1926.

54 *De la théorie du pouvoir politique et religieux dans la société civile*, s.l., 1796; *La législation primitive considérée par les seules lumières de la raison*, Paris, Le Clère, 1802; *De la loi sur l'organisation des corps administratifs par voie d'élection*, Paris, Le Clère, 1829.

moins l'autorité pèse et plus les balances de la justice s'égalisent" (p. xviii). Quelle que soit la réalité sociologique de la famille et la nécessaire personnalité morale des communes, que Cormenin reconnaît dans le corps de l'ouvrage auquel *De la Centralisation* sert d'introduction, l'égalité est une priorité. Suivant son inclination, le membre du Conseil d'Etat estime que, à tout prendre s'il faut préserver quelque chose dans les rapports entre la puissance publique et les particuliers, c'est l'égalité qui, en l'absence de liberté, pourra rester protectrice des individus, plutôt que la liberté, qui en l'absence d'égalité, ne serait d'aucun secours au juriste pour lutter contre l'arbitraire du Prince (55).

Enfin, une raison de circonstance a pu inciter Cormenin à combattre la traduction du système bonaldien. Fiévée, qui fut à la Chambre le vulgarisateur de Bonald, révèle directement l'enjeu politique du débat sur la décentralisation. Les députés royalistes de l'époque tirèrent du succès de la publication de sa *Correspondance politique et administrative* "la conclusion qu'on ne peut faire opposition dans un gouvernement représentatif qu'en défendant les libertés locales contre la centralisation administrative" (56). Pour Cormenin qui, s'agissant de questions administratives, faisait passer le droit et surtout la logique avant toute autre considération, il n'était certainement pas tolérable de choisir un objet aussi réel et ancré dans l'organisation institutionnelle avec la seule intention d'entretenir une activité politique. Par ailleurs, une telle démarche ne pouvait que heurter la vanité de Cormenin parce que, député, il se livrait hors de ce terrain à une opposition isolée et diversifiée mais dont il estimait hautement la valeur.

Une tentative syncrétique

Sur un point, cependant, la volonté de synthèse de Cormenin (57) l'amène à emprunter l'un des instruments théoriques des doctrinaires. Encore s'agit-il d'un ajout tardif de ces derniers : la notion de mandat. Selon Camille Jordan, l'administration municipale est rigoureusement soumise au principe du mandat et

55 C'est implicitement prendre position contre de Tocqueville pour qui la liberté est indissociable de l'égalité dans un régime démocratique accompli. "La liberté seule, au contraire, peut combattre efficacement dans ces sortes de sociétés les vices qui leur sont naturels... le niveau des cœurs et des esprits ne cessera jamais de s'y abaisser tant que l'égalité et le despotisme y seront joints" (*L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, Michel Lévy, 1856, avant-propos - il s'agit d'un rappel des termes mêmes de *De la démocratie...*). Disons que Cormenin craint l'anarchie et Tocqueville redoute le despotisme.. Mais, au fond, il ne s'agit peut-être, entre les deux auteurs, que d'une différence d'appréciation sur le moment où la France serait capable d'atteindre le stade de la souveraineté populaire.

56 J. Fiévée, *De la pairie, des libertés locales et de la liste civile*, Paris, Mesnier, 1831 (2ème lettre).

57 Inspirée peut-être par la pensée authentiquement libérale, mais d'expression modérée, d'un juriste dont la rigueur ne pouvait pas laisser Cormenin insensible : J.-M. Duvergier de Hauranne, *Réflexions sur l'organisation municipale et sur les conseils généraux et les conseils d'arrondissement*, par un membre de la Chambre, Paris, Delaunay, 1818.

ne peut résulter que de l'élection (58). Or, des "élections larges, fréquentes, sincères" (p. xx) constituent aussi pour le juriste pamphlétaire le premier contrepoids pour "rectifier, guider et contenir" la centralisation. Bien sûr, le futur président de la commission de la Constitution en 1848, prépare ici ses recommandations en faveur du suffrage universel et surtout direct au niveau national ("appelez tous les citoyens"), mais il ne s'agit pas d'une position purement réthorique. Placer le mandat électif avant même la responsabilité des ministres et de leurs agents et devant la liberté de la Presse est bien pour Cormenin, au vu de ses positions antérieures (59), l'affirmation du caractère absolument fondamental de ce mandat et du lien entre son usage et la responsabilité des agents.

De même, certains échos peuvent être décelés avec les propos de Prosper de Barante (60), qui voulait promouvoir les deux meilleures garanties de la liberté d'une nation "l'esprit d'association entre les citoyens, qui est le principe des communes et l'emploi des supériorités sociales à l'intérêt général qui est le seul principe juste et raisonnable de l'aristocratie". Pour atteindre les deux objectifs que "les citoyens puissent exprimer leur opinion sur ce qui est resté dans le domaine des intérêts locaux", et que soit établi "le contrôle et la responsabilité des hommes chargés de l'administration", deux institutions doivent être instaurées : l'élection libre et la délibération indépendante. Très réservé sur l'aspect aristocratique, Cormenin tient cependant compte de la réalité montante de l'esprit d'association et du débat politique local. Il ne peut qu'être sensible à l'instauration d'une responsabilité des administrateurs locaux. "C'est ce besoin d'équilibre entre les forces actives et passives de la société d'où surgit aujourd'hui de tous côtés la pensée des Associations" (p. xix). De cette certitude, Cormenin tire immédiatement que la centralisation doit être tempérée, qu'elle doit être utilisée à la conciliation d'aspirations légitimes mais contradictoires.

Enfin, il n'est pas douteux que la reconnaissance de constantes historiques provienne ici du même constat d'ensemble que celui de de Tocqueville. "Le besoin de la Centralisation est si impérieux que les révolutions n'y font rien; la centralisation change seulement de moyens et de forme, sans changer d'objet" (p. xiii). "Qu'est ceci [son tableau de l'ancien Régime], sinon la centralisation que nous connaissons ? Ses formes sont moins marquées

58 cité par M. Hanne, *op. cit.*

59 *De la responsabilité des agents du gouvernement et des garanties des citoyens contre les décisions de l'autorité administrative*, Paris, Baudouin, 1819; *Discours de M. Cormenin. Association de la Presse. Arrondissement de Montargis*, Paris, Dupont et Laguionie, 1832; *Lettre de M. de Cormenin sur la condamnation de la Tribune*, Paris, Auffray, 1833; *Discours de M. de Cormenin en faveur de la presse patriote (Procès du Vigilant)*, Versailles, 1833; *Lettre de M. de Cormenin sur la liberté de la presse*, Paris, Dupont, 1834; *Apologue sur les blessés de la presse*, s.l., 1836.

60 P. de Barante, *Des communes et de l'aristocratie*, Paris, Ladvocat, 1821.

qu'aujourd'hui, ses démarches sont moins réglées, son existence plus troublée; mais c'est le même être. On n'a eu depuis à lui ajouter ni à lui ôter rien d'essentiel" (61). Pour Cormenin aussi bien que pour le champion libéral de la décentralisation, l'Ancien Régime a été centralisateur : par la mise en place d'une administration centrale puissante (le Conseil du Roi, les intendants), par la récupération d'une tutelle sur les corps intermédiaires, par la garantie des fonctionnaires et la justice administrative. Toutefois, si pour de Tocqueville, la Révolution fut une réaction à l'étouffement que causait la centralisation, pour Cormenin, elle n'était qu'un mouvement dirigé contre la Noblesse qui avait progressivement abandonné ses obligations mais conservé ses privilèges.

Centralisation politique et centralisation administrative

Là encore, il faut remarquer que Cormenin souhaite se démarquer d'autres courants de pensée politique. Il s'agit surtout sur ce point de la pensée libérale pour laquelle une différence s'impose toujours entre centralisation politique et centralisation administrative. De Tocqueville, le plus clairement, avait posé cette distinction et en tirait même des conséquences inattendues : "Pour ma part, je ne saurais concevoir qu'une nation puisse vivre, ni surtout prospérer, sans une forte centralisation gouvernementale" (62). Selon lui, la centralisation politique réunit ainsi en un même organe ou un même lieu la direction des intérêts généraux de la nation pour le plus grand bien de cette dernière. Rien de tel, finalement, pour un penseur libéral, qu'un pouvoir limité dans son champ d'action à condition qu'il soit fort dans son principe. Sur ce point Cormenin ne contredirait pas de Tocqueville : "qui veut de la liberté, veut de l'ordre... qui veut un peuple réglé, veut un Gouvernement fort; qui veut un Gouvernement fort, veut un Gouvernement central" (p. xvi).

La centralisation administrative opère en revanche une concentration de la direction des affaires locales, c'est-à-dire de ce qu'il appellerait vingt ans plus tard, les pouvoirs de "tutelle administrative". Cette centralisation-là devrait être abandonnée par l'Etat, au profit des collectivités locales, au motif que "chacun est le meilleur juge de ce qui n'a rapport qu'à lui-même et le plus en état de pourvoir à ses besoins particuliers. La commune et le comté [en Amérique] sont donc chargés de veiller à leurs intérêts spéciaux. L'Etat gouverne et n'administre pas" (63). Mais est-ce pour des raisons pratiques, techniques, ou administratives ? Nullement. Les remarques de Cormenin sur les économies de coût (p. xvii) sont

61 *L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, Gallimard, 1967, p. 128.

62 *De la Démocratie en Amérique*, Gallimard, 1951, t. I, p. 87.

63 *op. cit.*, t. I, p. 81.

inutiles car Tocqueville les accepterait sans doute. “J’admettrai, du reste, si l’on veut, que les villages et les comtés des Etats-unis seraient plus utilement administrés par une autorité centrale placée loin d’eux... Je reconnaîtrais si on l’exige, qu’il régnerait plus de sécurité en Amérique, qu’on y ferait un emploi plus sage et plus judicieux des ressources sociales si l’administration de tout le pays était concentrée dans une seule main. Les *avantages politiques* que les Américains retirent du système de la décentralisation me le feraient encore préférer au système contraire” (64).

Et c’est bien là le fin mot de l’histoire : la primauté du politique. L’organisation administrative n’est pour les libéraux qu’un moyen de parvenir à un stabiliser un système politique particulier. D’une part, en effet, les institutions locales ainsi valorisées joueront le rôle de frein aux excès possibles ou à la croissance irraisonnée du pouvoir central; d’autre part, elles permettent l’instauration de l’élection, à deux degrés, d’un Sénat (65). Or, cette logique est pour Cormenin, au sens étymologique du terme, proprement incompréhensible. Pour le membre du Conseil d’Etat, ancien administrateur et qui souhaitera bien plus tard retourner aux sections administratives de cet organe, “la Centralisation explique la France administrative” (p. i). Cormenin considère que la Centralisation dans son principe, en tant qu’idéal-type, donne la clef de la compréhension de l’organisation administrative. Les deux acceptions, politique et administrative, de la centralisation sont donc indissolublement liées. Il ne s’attache à étudier qu’un phénomène à la fois politique et administratif, comme en témoignent les exemples choisis dans les paragraphes suivants et la remarque immédiate sur “les politiques de l’antiquité” qui “ne connaissaient qu’imparfaitement l’art de fortifier et de perpétuer le *pouvoir* et d’asseoir le Gouvernement” (p. i). Dans le tableau historique que Cormenin donne de la notion de décentralisation, les deux acceptions de la décentralisation ne sont pas évoquées distinctement, mais l’une éclaire toujours l’autre (par ex. “l’unité despotique” ne doit pas être “le but de la Centralisation politique et administrative” p. iii). Et sans qu’il soit besoin de tenir le compte exact des occurrences, il est évident que l’angle politique de la centralisation a été de loin privilégié par Cormenin. En tout cas, s’il y avait une

64 *op. cit.*, t. I, p. 93.

65 *op. cit.*, t. I, p. 96. Tocqueville transpose ici l’essence de l’aristocratie aux nations “dont l’état social est démocratique”. Il craint un despotisme de la majorité d’autant plus redoutable “qu’il se fonde en partie sur cette idée qu’il y a plus de lumière et de sagesse dans beaucoup d’hommes réunis que dans un seul. C’est la théorie de l’égalité appliquée aux intelligences” *op. cit.*, t. I, p. 258. Une telle tendance annonce déjà le totalitarisme. Tocqueville dénonce la déréalisation des peuples démocratiques qui apprécient particulièrement les idées générales et abstraites (Hannah Arendt parlerait d’abstraction, “tendance passionnée à prendre les notions les plus abstraites comme règles de vie”, *Le système totalitaire*, Seuil, 1972, p. 39) alors que ce risque n’existe pas chez les peuples aristocratiques qui transportent les catégories sociales dans le monde de la pensée. Cormenin le démentirait-il, lui qui montre que, par la centralisation dans un pays démocratique, “la puissance législative, exécutive, judiciaire, accumulée dans les mêmes mains, avait été portée, c’était là un despotisme occasionnel, jusqu’à l’exaltation de l’unité” (p. v) ? Traditionnelle ambiguïté de l’unité-égalité et de l’unité-totalité... qui n’est pas soluble dans les seules prises de position en faveur du système électoral censitaire ou du suffrage universel.

orientation logique, une subordination d'un phénomène à l'autre, c'est dans le sens inverse de celui de Tocqueville qu'irait la réflexion de Cormenin : la centralisation administrative n'est que la conséquence de la centralisation politique, car pour ce dernier, "le pouvoir administratif" est "sorti des origines de la centralisation *politique*" (p. xxi). Il ne lui vendrait pas à l'esprit, dans l'ordre des choix, de modifier la centralisation administrative pour espérer en obtenir des résultats politiques.

La notion juridique de décentralisation

Le paradoxe le plus éclatant pour un texte intitulé "de la centralisation", rédigé par un juriste à la prose souvent rapportée comme aride et technique, est bien qu'il n'existe pas dans ces lignes d'étude circonstanciée de la notion juridique de centralisation. Alors même que Cormenin décrit dans le corps du texte les facteurs de la centralisation (p. x), il y inclut sans distinction des organes législatifs (les Chambres), des organes fonctionnellement dédoublés (les conseils généraux), des forces de l'ordre (la garde nationale, l'Armée), des juridictions souveraines (la Cour de cassation, le Conseil d'Etat), des activités privées (le culte, la presse, les bateaux à vapeur, les chemins de fer), des services publics (l'instruction primaire, les télégraphes), des institutions financières (le budget, le Grand-livre), des infrastructures (les routes).

Il est possible d'avancer, pour lever cet apparent paradoxe, plusieurs explications. La plus simple, à la lumière de l'histoire personnelle de l'auteur, est que le texte relève du "pamphlet" ou des "lettres" (66). Grâce à son expérience de la Chambre en 1828, Cormenin a pu constater que les meilleurs arguments juridiques ne font pas les plus brillantes figures oratoires. La frontière entre ses écrits techniques et ses pamphlets est très nettement tracée depuis 1835 et c'est une manière de la confirmer que de séparer l'ouvrage contenant la matière juridique et l'introduction qui éclaire cette matière par les convictions de l'auteur. Mais il y a là, aussi, comme un avertissement de la nature nouvelle de cette cinquième édition, qui tente une synthèse orientée par des principes. Dès lors si le principe le plus important, celui de la centralisation, n'a pu être placé que dans cette introduction, c'est qu'il n'est pas dans l'esprit de Cormenin un principe juridique, c'est qu'il dépasse le champ juridique (67).

66 Cormenin réservait le terme "libelle" aux écrits critiques qui attaquaient des hommes publics dans leur personne privée.

67 Cela semble prouver que Cormenin ne faisait pas de lien entre l'organisation administrative et la notion de compétence, contrairement à Trolley, par exemple.

La deuxième explication possible est qu'il n'existe pas non plus dans les ouvrages juridiques de l'époque d'étude synthétique de la centralisation. S'agissant comme le montre Cormenin d'un phénomène d'évidence, la centralisation n'est pas définie comme un ensemble de procédures précises. Pas plus ne pourrait-elle se référer aux rapports entre personnes publiques, puisque, à l'époque, la personnalité juridique de l'Etat n'est pas acquise, celle de la commune ne résulte que d'un accord tacite et la place particulière accordée au phénomène municipal masque les analogies possibles avec le département, auquel la personnalité juridique n'est reconnue — implicitement — par la loi que deux ans avant ce texte. L'ensemble de la réflexion sur la décentralisation reposait ainsi sur un non-dit. Mais Cormenin a une intuition. Il sait que les lois de 1831 à 1838 ont eu un effet plus profond que de modifier le mode de désignation des conseils et d'attribuer des compétences mineures aux collectivités locales. Elles ont, à la différence de tous les projets antérieurs qui ignoraient le dédoublement fonctionnel, dissocié la parcelle du pouvoir exécutif que constituait "l'administration publique" et l'administration spéciale placée au niveau local. L'acceptation de cette forme d'organisation est, dans son principe même, une négation de l'unité du pouvoir de l'Etat sur le territoire.

C'est pourquoi, sans en réussir la théorie, Cormenin éprouve le besoin de commencer à rassembler les matériaux épars de la notion de centralisation. C'est pourquoi aussi il insiste, dans les derniers développements où il livre ses solutions, sur la fonction de contrôle. Malgré sa qualité de membre du Conseil d'Etat, il ne saurait être question ici du seul contrôle juridictionnel, à propos duquel Cormenin ne formule aucune intention de réforme ni d'extension. Totalement intégrée à ses recommandations sur le rôle médiateur, conciliateur et équilibrant de la centralisation en action, cette fonction de contrôle est celle qui doit rester dévolue à l'Etat auprès des communes (68) : "que *l'autorité* soit plutôt de surveillance que de coaction ! qu'elle réprime plutôt qu'elle n'ordonne (...) inspecter plus encore qu'administrer" (p. xix-xx).

La troisième explication concevable est celle d'une indistinction des notions de centralisation et de concentration. Celle-ci n'aurait rien d'exceptionnel. Dans les pays où la question de la centralisation ne s'est pas posée dans les mêmes termes, comme en Grande-Bretagne, la déconcentration a été jusqu'à une période récente qualifiée de décentralisation bureaucratique (69). Or, le Pr G. Sautel a bien montré

68 On remarquera ici que seules les communes bénéficient de la "démocratie locale". Les départements ont été promus à la qualité de personne morale pour des raisons de finances publiques et de propriété, mais ils ne sont pas considérés comme des agrégations d'habitants liés par des intérêts de proximité. La plupart des orateurs parlementaires sur les lois de 1831 le considèrent implicitement, les textes des lois de 1833 et 1838 n'attribuent aucune compétence propre de gestion locale aux conseils généraux et Cormenin semble bien suivre ce mouvement.

69 A. H. Hanson, "Decentralisation", rapport fait à l'Assoc. internat. de science politique, Oxford, 1963, cité par C. Roig, "Théorie et réalité de la décentralisation", *RFSP* 1966, p. 449.

qu'une telle indistinction a existé aussi en France et qu'elle s'est maintenue au moins jusqu'en 1860 (70). La meilleure illustration peut en être la pensée de Tocqueville : "Certains intérêts sont communs à toutes les parties de la Nation, tels que la formation des lois générales et les rapports du peuple avec les étrangers. D'autres intérêts sont spéciaux à certaines parties de la nation, tels, par exemple les entreprises communales... *Concentrer* le pouvoir de diriger les seconds, c'est fonder ce que j'appellerai la *centralisation* administrative" (71). Aussi bien que l'absence de notion juridique de centralisation, cette indistinction peut-elle être expliquée par les mêmes incertitudes quant aux personnes morales de droit public à cette époque (72). En tout cas, il est avéré que, ni chez Cormenin, ni chez de Tocqueville, l'exercice du pouvoir hiérarchique à l'intérieur de la personne juridique Etat n'est encore nettement séparé de l'exercice de ce pouvoir à l'intérieur des personnes juridiques locales, même si la question de l'attribution en propre aux collectivités locales de compétences spécifiques que leur abandonnerait l'Etat a déjà été posée à propos des premières lois décentralisatrices.

En conclusion, *De la Centralisation* de Cormenin nous permet de constater que la célébrité d'un texte juridique ou politique ne résulte pas toujours de la rigueur des concepts ou des analyses, et que la notoriété d'un auteur ne provient pas non plus forcément de son principal talent.

70 G. Sautel, "Vocabulaire et exercice du pouvoir administratif : aux origines du terme déconcentration", *Mélanges offerts à G. Burdeau, Le Pouvoir*, LGDJ, 1977, p. 981.

71 A. de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, Paris, Gosselin, 1835, Livre i, chap. v. Soulignement ajouté.

72 Cf. explication précédente.

Résumé

Cormenin (1788-1768), l'un des fondateurs du droit administratif, est l'un des rares publicistes et politistes du XIX^{ème} siècle à prendre parti pour la centralisation, dans l'Introduction à la cinquième édition de son ouvrage "Droit administratif". Ce texte a été souvent cité comme l'unique plaidoyer univoque et musclé en faveur d'une centralisation absolue, et, parfois, comme une réponse aux écrits de Tocqueville. En réalité il s'inscrit d'une manière bien plus complexe dans l'ensemble des controverses de son temps sur la décentralisation.

La forme de ce texte comme les positions soutenues par son auteur peuvent être éclairées par les conditions de sa production. La vie et l'œuvre de Cormenin ont déterminé les ambiguïtés de l'écriture. Les premières applications concrètes de la décentralisation marquent profondément la doctrine défendue auparavant par Cormenin. Enfin, la centralisation dont Cormenin tente de faire la théorie est une notion indissolublement politique et juridique.