

L'idéal de vertu au service du bien public dans la pensée de Cormenin : utopie administrative ou prémices d'un parachèvement pratique et moral du gouvernement représentatif ?

Florian Mellinger

Sorbonne Université

L'historiographie récente s'attarde peu sur Louis Marie de la Haye de Cormenin (1788-1868), encore moins sur ses écrits prolifiques. Cet article montre la cohérence d'un aspect de la pensée de ce serviteur de l'Etat, juriconsulte et homme politique, qui militait tout à la fois pour l'unité nationale, la démocratie et les libertés fondamentales. Il défendait une vision pérenne du gouvernement représentatif en France s'appuyant sur la centralisation politique et administrative, dans une dialectique avec les patriotes et les libéraux indécis de son époque. La vertu est au cœur de la haute idée qu'il se faisait du service du bien public et de la citoyenneté, résultant de son imprégnation morale, culturelle et de son expérience administrative.

Louis Marie de la Haye de Cormenin (1788-1868) and his prolific writings are poorly researched by recent historiography. This article shows the coherence of one aspect of the thought from this servant of the State, juriconsult and politician, who campaigned simultaneously for national unity, democracy and fundamental freedoms. He defended a lasting vision of representative government in France based on political and administrative centralization, in a dialectic with the patriots and undecided liberals of his time. Virtue is at the heart of his high idea of general public interest and citizenship, resulting from his moral, cultural impregnation and his administrative experience.

L'idéal de vertu au service du bien public dans la pensée de Cormenin : utopie administrative ou prémices d'un parachèvement pratique et moral du gouvernement représentatif ?

Issu d'une famille de la noblesse de robe dévouée au service du bien public, Louis-Marie de La Haye de Cormenin est né en 1788, d'un père administrateur de la marine. Commencée à l'aube de la Révolution française, sa vie s'achève en 1868, au soir du Second Empire. Une traversée du siècle singulière qui n'a rien d'un itinéraire paisible est linéaire. Ce tumulte existentiel est celui d'un homme multiple : fonctionnaire, juriste, homme politique, écrivain, homme de charité... Des talents déployés tous azimuts, lignes de force d'une carrière prolifique à l'instar de nombreuses élites du XIX^e siècle. Mais l'aspect singulier de Cormenin, celui qui doit attirer l'attention du chercheur en histoire politique, habitué à étudier un éclat des talents trop souvent proportionnel à celui des égos, c'est une pensée riche, aux sources complexes, animée par un véritable idéal de vertu au service du bien public. Si le parcours politique de Cormenin connaît une évolution quelque peu « hugolienne », en étant tour à tour bonapartiste, monarchiste puis républicain, il demeure fidèle jusqu'à sa mort à cet idéal de vertu, une constante de sa vie, consubstantielle à une double foi inébranlable : Dieu et la Patrie¹. Comment s'est formé cet idéal de vertu au service du bien public ? Cormenin est-il un utopiste isolé, sans postérité idéologique, au milieu des trahisons de son siècle, des idéaux sacrifiés sur l'autel d'une course aux vanités ? Dans un premier temps, nous analyserons les influences historiques, sociales et culturelles telles qu'elles ressortent des écrits de Cormenin, forgeant un idéal de service du bien public. Puis nous considérerons cet idéal confronté aux dures réalités de la corruption et des trahisons de son époque. Enfin, nous aborderons le projet de république démocratique centralisée envisagé par Cormenin, accordant une place prépondérante à cet idéal de vertu au service du bien public.

¹ L'unique biographie de Cormenin est celle de Paul Bastid, *Un juriste pamphlétaire, Cormenin, précurseur et constituant de 1848*, Paris, Librairie Hachette, 1948. Paul Bastid était député, professeur de droit, résistant et représentant du parti radical au Conseil national de la Résistance. Il existe également une notice de Charles Lyon-Caen, *Notice sur la vie et les travaux de Cormenin (1788-1868)*, Paris, Typographie de Firmin Didot, 1930. La notice d'Adolphe Robert, Edgar Bourloton, Gaston Cougny, *Dictionnaire des parlementaires français (1789-1889)*, Tome 2, Paris, librairie de Paris, 1890, p. 184-185, décrit un grand nombre d'évènements liés à sa vie politique, notamment sa démission de la Chambre en 1830. La notice sur Cormenin dans l'ouvrage de Roland Drago, Jean Imbert, François Monnier, Jean Tulard (dir.), *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État, 1799-2002*, Paris, Fayard, 2004, p. 47 constitue une bonne synthèse. Plus récemment, il faut mentionner le travail de Paul Marcq, *Louis-Marie de La Haye de Cormenin, 1788-1868 : juriste, pamphlétaire, bâtisseur de la démocratie en France et bienfaiteur du Gâtinais*, Montargis, Société d'émulation de l'arrondissement de Montargis, 2009, insistant sur l'ancrage local de Cormenin et contribuant à rappeler l'œuvre du personnage.

Administration napoléonienne, vertus chrétiennes et patriotisme révolutionnaire : les influences syncrétiques d'un idéal de vertu au service du bien public.

Tout juste reçu avocat après des études à la faculté de droit de Paris, Cormenin intègre le Conseil d'État napoléonien en 1810 comme auditeur de première classe, attaché à la section de la législation et au comité du contentieux. Fasciné par Napoléon, soucieux de servir son pays dont il ne doute pas des hautes destinées, il a alors vingt-deux ans. Ses hautes capacités sont rapidement remarquées par ses supérieurs². Il entame alors le *cursus honorum* des élites administratives impériales tel que Napoléon l'a organisé. Cette planification de carrière fait habilement alterner les périodes de service au Conseil d'État, au sein des administrations locales et auprès des armées dans les pays conquis³, permettant ainsi d'éviter la constitution d'une caste dorée et coupée des réalités. Nommé sous-préfet à Villeneuve d'Agen en 1811, à Tarragone⁴ en 1812 puis à Château-Thierry en 1813, il est désigné comme adjoint de Cochon de Lapparent⁵, commissaire extraordinaire chargé de préparer la levée et l'approvisionnement des troupes dans le Sud-Ouest de la France en 1814. Il connaît alors les mois difficiles de la campagne de France, qui précèdent l'abdication de l'Empereur⁶. Resté au Conseil d'État lors de la première Restauration, nommé maître des requêtes par Louis XVIII, il se porte volontaire à Lille comme simple citoyen pour servir la défense nationale lors des Cent-Jours⁷. Cette démonstration de patriotisme ne lui enlève pas ses fonctions au Conseil d'État, ses compétences étant bien trop précieuses pour la monarchie bourbonnienne restaurée. La légalité de ce nouveau régime repose sur une Charte constitutionnelle qui, au-delà d'une concession libérale « octroyée » par un monarque en quête de légitimité populaire, donne dans les faits au pouvoir exécutif de Louis XVIII une puissance sans commune mesure avec la précarité du monarque dit « absolu » de l'Ancien Régime agonisant⁸. Cette puissance s'appuie sur l'administration napoléonienne, restée pratiquement intacte dans son organisation. Le travail de Cormenin, sa volonté de légitimer, sous la Restauration bourbonnienne, l'œuvre législative de la Révolution et de l'Empire tout en militant pour un développement de ses acquis dans un sens

² Paul Bastid, *Un juriste pamphlétaire, Cormenin, précurseur et constituant de 1848*, op.cit., p. 20-22.

³ Charles Durand, *Les Auditeurs au Conseil d'État de 1803 à 1814*, Aix-en-Provence, La pensée universitaire, 1958.

⁴ Alors le département des Bouches-de-l'Èbre, conquis sur le territoire espagnol.

⁵ Ancien député conventionnel et membre du Comité de salut public, ministre de la police générale sous le Directoire, préfet sous le Consulat et l'Empire, puis membre du sénat conservateur à partir de 1809. Adolphe Robert, Edgar Bourloton, Gaston Cougny, *Dictionnaire des parlementaires français*, op. cit., t. II, p. 145.

⁶ Paul Bastid, *Un juriste pamphlétaire, Cormenin, précurseur et constituant de 1848*, op.cit., p. 23-24.

⁷ *Ibid.*, p. 25.

⁸ L'article 14 de la Charte du 4 juin 1814 illustre cette puissance de l'exécutif royal : « le roi est le chef suprême de l'État, il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, nomme à tous les emplois d'administration publique, et fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'État. »

favorable à la protection des libertés individuelles, en font un des « pères fondateurs⁹ » du droit administratif.

Si la conception du rôle de l'administration de Cormenin s'épanouit, au fil de ses grands travaux de juriconsulte, dans le sens de l'émancipation des libertés du citoyen, dont les droits doivent être garantis devant la puissance publique par l'édification d'une véritable justice administrative¹⁰, ses écrits ultérieurs, plus politiques, montrent que ce dernier garde une profonde imprégnation d'un idéal de service de l'intérêt public forgé durant sa jeunesse napoléonienne. Sous la monarchie de Juillet, alors que le fonctionnaire juriconsulte s'est transformé en homme politique, député de la gauche démocratique et écrivain pamphlétaire, Cormenin écrit, sous le pseudonyme de Timon, une série de portraits d'orateurs parlementaires. Il publie d'abord ces portraits dans la *Nouvelle Minerve*, revue du parti du mouvement, l'opposition de gauche au sein de la Chambre de la monarchie de Juillet, avant de les regrouper en 1836 dans un ouvrage intitulé *Études sur les Orateurs parlementaires*. Cette publication participe au succès de la carrière pamphlétaire de Cormenin. L'ouvrage connaît dix-huit éditions entre 1836 et 1869 chez Pagnerre, le libraire républicain. Il comporte, à partir de son édition de 1842, qui l'intitule désormais le *Livre des Orateurs*, des notices ne portant plus seulement sur des orateurs parlementaires mais sur de nombreux autres personnages, tels que les grands conseillers d'État de l'époque impériale, que Cormenin avait pu fréquenter durant sa jeunesse. Il livre également des considérations historiques et politiques sur les gouvernements successifs depuis la Révolution. Après un hommage appuyé rendu à l'œuvre législative impériale¹¹, Cormenin dresse les portraits de trois grands architectes napoléoniens de l'intérêt public : Béranger, Allent et Cuvier. Ces hommes sont des orateurs, ils se démarquent des autres membres du Conseil d'État impérial par le charisme qu'ils dégagent, par une capacité certaine de conviction et de persuasion des autres légistes et de l'Empereur lui-même. Ce charisme oratoire

⁹ Gilles J. Guglielmi, « Vu par ses pères fondateurs, le droit administratif », *Le droit administratif en mutation*, PUF-CURAPP, 1993, p. 41-50. Les deux autres pères fondateurs sont Joseph-Marie de Gérando (1772-1842) et Louis Antoine Macarel (1790-1851).

¹⁰ Louis Marie de Lahaye, baron de Cormenin, *Questions de droit administratif*, Paris, Ridler, 1822. L'ouvrage connaît cinq éditions. La seconde édition est publiée presque immédiatement après la première, en 1822, la troisième en 1826, la quatrième en 1837 et la cinquième en 1840, prenant alors le titre de *Droit administratif*, éditée chez Pagnerre et Gustave-Thorel. C'est cette dernière édition qui comporte l'introduction historique et politique sur la centralisation. A cette époque, Cormenin ne fait plus apparaître son titre de noblesse (il est d'abord fait baron par Louis XVIII en 1818 puis vicomte par Charles X en 1826). Paul Bastid, *Un juriste pamphlétaire, Cormenin, précurseur et constituant de 1848*, op.cit.p.26. On peut se référer à ses autres travaux juridiques de la Restauration portant sur la défense du Conseil d'État et l'édification d'une véritable justice administrative sous la Restauration : *Du Conseil d'État envisagé comme conseil et comme juridiction sous notre monarchie constitutionnelle*, Pillet, Paris, 1818 (publié anonymement pour combattre les idées ultras) et *De la responsabilité des agents du gouvernement, et des garanties des citoyens contre les décisions de l'autorité administrative*, Paris, Baudoin frères, 1819.

¹¹ « Et non seulement Napoléon, assisté de ses conseillers, a fondé des monuments de législation impérissables, mais encore il a légué à ses successeurs une foule d'hommes d'État distingués, devenus ministres MM. Portal, Gouvion Saint-Cyr, Pasquier, Portalis, de Broglie, Mole, Beugnot, Pelet de la Lozère, Siméon, Saint-Cricq, Chabrol. » Timon, *Livre des orateurs*, onzième édition, Paris, Pagnerre, 1842, p. 141.

fascine Cormenin toute sa vie durant, lui qui souffre d'un handicap dans l'expression publique orale, qu'il compense par la plume pamphlétaire¹².

Ancien député de l'Isère au Conseil des Cinq-Cents, puis membre du Tribunal après avoir soutenu le Dix-huit Brumaire¹³, Jean Béranger (1767-1850), « nourri dans les habitudes républicaines¹⁴ », a gardé de son expérience parlementaire le caractère d'un « opposant par habitude, par caractère et presque tempérament¹⁵ ». Lorsqu'il est nommé par Bonaparte au Conseil d'État, il se sert de cette force de contradiction pour influencer la décision en « courageux défenseur des intérêts nationaux¹⁶ ». Des trois personnages retenus par Cormenin, il symbolise le mieux le pouvoir de l'éloquence au sein des débats entre les membres du Conseil d'État napoléonien : « Je n'ai jamais rencontré dans nos cirques parlementaires, d'orateur plus insinuant et de lutteur plus hardi. Quelque épuisée que fût une thèse, il y trouvait une face nouvelle¹⁷ ». Cormenin rappelle ici que l'administration napoléonienne est aussi un lieu de débats parfois arides, davantage que ceux qu'il observe au sein des Chambres des monarchies parlementaires, même si, dans le cadre de la centralisation qu'il défend et promeut par ailleurs, les fonctions délibératives ne se confondent jamais avec les fonctions exécutives. S'imposer dans la délibération collective par son éloquence, comme Béranger, c'est être en capacité de construire la décision mise en œuvre par la fonction exécutive en combattant les positions jugées néfastes : « Quelque solide sur pied que parut une argumentation, il savait par quelque ricochet, la faire clocher.¹⁸ ». La dialectique de Béranger manie avec subtilité l'art de la synthèse, c'est-à-dire une capacité à dégager des grands principes directeurs à partir des dossiers les plus complexes : « C'était comme un sillon qu'il s'ouvrait dans le champ de la discussion la plus aride ou la plus obscure, et qui laissait toujours après soi une trace lumineuse.¹⁹ ». Ainsi, aux yeux de Cormenin, le serviteur de l'intérêt général ne doit pas être un esclave docile et silencieux. Respectueux des différentes phases du travail administratif, il doit conseiller activement la prise de décision politique, s'exposer s'il le faut à des risques personnels pour faire accepter les positions que sa conscience juge conformes au salut public. Tout en puisant dans son idéal administratif napoléonien, Cormenin milite ici pour une administration indépendante, dévouée au service des lois et de l'intérêt général et non aux caprices de l'arbitraire. Mais pour être en capacité de juger ce qui est bon pour le sort de la nation, il faut un esprit aiguisé par la raison. Ainsi, avant d'entrer dans le *cursum honorum* public, Béranger a soutenu un doctorat en chimie avant d'exercer la médecine²⁰, ce qui explique un caractère « spirituel à force d'être ingénieux²¹ ». Il en va de même de Georges Cuvier (1769-1832), professeur naturaliste proche des sociétés savantes, membre de l'Institut, grand nom des sciences naturelles retenu par la postérité,

¹² Il consacre d'ailleurs un chapitre entier à l'art pamphlétaire dans le *Livre des orateurs* (livre second, chapitre II de la onzième édition de 1842), qu'il considère comme « un autre genre d'éloquence ».

¹³ Adolphe Robert, Edgar Bourloton, Gaston Cougny, *Dictionnaire des parlementaires français, op. cit.*, t. I, p. 262.

¹⁴ Timon, *Livre des orateurs, op. cit.*, p. 141.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, p. 142.

²⁰ Adolphe Robert, Edgar Bourloton, Gaston Cougny, *Dictionnaire des parlementaires français, op. cit.*, t. I, p. 262.

²¹ Timon, *Livre des orateurs, op. cit.*, p. 141.

avant d'être membre du Conseil d'État de Napoléon²². S'agissant de Pierre Alexandre Joseph Allent (1772-1837), l'esprit scientifique rejoint l'intense érudition d'un homme curieux et pluridisciplinaire, « versé dans la littérature ancienne, nationale et étrangère, ingénieur militaire et civil, stratéguicien, artiste, administrateur, financier, jurisconsulte même, c'était un homme d'une érudition immense et d'un mérite prodigieux²³ ». La culture scientifique de Cuvier le dote également d'un efficace esprit de synthèse, capable d'alterner, tant dans la science que dans l'administration, entre la nécessité du détail et l'énonciation des grands principes : « son esprit s'élevait aux découvertes les plus sublimes de la science, et s'abaissait aux formules les plus banales et stéréotypées d'une acceptation de legs ou d'une autorisation de moulins et d'usines²⁴ ». Allent, quant à lui, a aussi démontré sa capacité de passer des détails circonstanciés aux principes généraux, ce qui distingue des fonctions de traitant et de cadre dirigeant coordinateur dans l'administration contemporaine. Fort de son expérience militaire de simple canonnier puis d'officier du génie chargé de superviser les travaux des fortifications dans le Nord au début de la Révolution, Allent sert brillamment comme topographe auprès de Carnot à Paris, centralisant les documents militaires et rédigeant des instructions pour les troupes. Repéré et apprécié par Napoléon pour son expertise des fortifications, il est nommé par ce dernier maître des requêtes au Conseil d'État²⁵. Il contribue à la rédaction du plan de campagne de Napoléon autour de Paris en 1814²⁶. « Exercé dans la pratique autant que savant dans la théorie, esprit d'ensemble et esprit de détail, M. Allent était propre à tout et il eût été aussi bon ministre de la justice, que bon ministre des finances, de l'intérieur ou de la guerre.²⁷ ». Enfin, pour Cormenin, ce qui distingue aussi bien Béranger, Cuvier et Allent, c'est une énergie entièrement animée par l'amour de l'intérêt public, motivée par un patriotisme ardent. Ainsi, Cormenin reconnaît en Cuvier un membre du Conseil d'État qui « aimait les affaires pour les affaires²⁸ », « feuilletait les dossiers avec une espèce de passion²⁹ » au point que « s'il n'eût pas été naturaliste, il eût été procureur³⁰ ». De même qu'Allent, alliant dévouement sincère et sobriété de l'existence, est décrit comme un « homme d'une modestie singulière et d'un désintéressement antique n'attachant aux choses que le prix du devoir, fuyant les honneurs qui l'allaient chercher, simple de mœurs et de manières comme les gens supérieurs³¹ ». Érudition, pluridisciplinarité, charisme, éloquence, humilité, indépendance d'esprit, loyauté envers la patrie, dévouement désintéressé à l'intérêt public, capacité à dégager des principes généraux à partir des contextes les plus complexes, telles sont, à travers les portraits de ces grands serviteurs de l'État érigés en modèle par Cormenin, les qualités essentielles du fonctionnaire idéal.

²² Adolphe Robert, Edgar Bourlonton, Gaston Cougny, *Dictionnaire des parlementaires français*, op. cit., t. II, p. 237.

²³ Timon, *Livre des orateurs*, op. cit., p. 142.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Adolphe Robert, Edgar Bourlonton, Gaston Cougny, *Dictionnaire des parlementaires français*, op. cit., t. I, p. 44-45.

²⁶ Timon, *Livre des orateurs*, op. cit., p. 142.

²⁷ *Ibid.*, p. 143.

²⁸ *Ibid.*, p. 142.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*, p. 143.

Ces qualités évoquées semblent se rapprocher des propres principes de vie de Cormenin, patriote et chrétien, animé par la vertu et le désintéressement. À l'instar de l'esprit général des élites de son siècle, sa pensée est imprégnée d'histoire. Elle considère les vertus chrétiennes héritées du Moyen Âge comme un vecteur d'unité nationale et une source spirituelle majeure de l'intérêt général. Ces grands principes en construction s'opposent aux rivalités belliqueuses et néfastes des féodalités. Un passage d'une de ses publications les plus célèbres intitulée *De la Centralisation* illustre ce raisonnement : « Ainsi, une Église indépendante et territoriale opposait, sous la Féodalité, la tempérance, la charité, la douceur et les lumières des juridictions ecclésiastiques, aux habitudes dures et farouches, aux pénalités atroces, et à l'ignorance des juridictions civiles et criminelles. La culture des terres excellait dans le Clergé ; l'art s'était réfugié dans la construction de ses cathédrales, la science dans ses cloîtres, l'innocence dans ses asiles³² ». Cette opinion de Cormenin sur la chrétienté n'est pas un fait isolé, on la retrouve également chez de nombreux juristes publicistes imprégnés d'histoire à la même époque, tels que Firmin Laferrière : « l'unité morale qui était dans l'église commençait à établir entre les différents peuples du moyen-âge, par l'esprit de la chevalerie, une fraternité chrétienne, qui contraste admirablement avec l'état du monde à cette époque, et le spectacle des guerres privées³³ ». Les convictions chrétiennes personnelles de Cormenin, dont le principe de service du prochain, lui permettent d'adhérer spirituellement aux grandes réformes du droit public français portées par la Révolution telles que l'universalisme citoyen, la défense des droits et des libertés individuelles ainsi que l'égalité devant la loi. L'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 constitue une référence absolue pour Cormenin dans sa manière de concevoir le gouvernement représentatif et les nécessaires vertus des serviteurs du bien public dans le cadre d'un tel gouvernement : « la loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. » Cormenin s'engage particulièrement en faveur de ces principes durant les périodes oligarchiques et clientélistes des monarchies parlementaires. Loin d'être incompatibles, foi chrétienne et patriotisme révolutionnaire forment l'idéal de vertu au service du bien public de Cormenin. S'il n'ignore pas les excès de la Convention, Cormenin rend hommage dans *De la Centralisation* à la figure de l'« incorruptible » Robespierre, homme de vertu lui-même imprégné d'un idéal chrétien ainsi qu'aux grands dirigeants du Comité de salut public, pour l'effort conduit au service de l'indépendance du pays et de l'unité nationale : « le formidable Comité de salut public eût-il pu rester debout trois jours, si Robespierre n'eût pas, sans limites et sans contrôle, dirigé la police, Cambon l'impôt, Carnot les armées ? N'est-ce pas la résistance énergique du pouvoir central qui fit reculer les Prussiens dans les plaines de Fleurus ?³⁴ ». C'est un hommage similaire qui est rendu à la Convention dans le *Livre des orateurs* : « de même que les métaux les plus hétérogènes se dissolvent et s'agglutinent dans le creuset et sous

³² Timon, *De la Centralisation*, Paris, Pagnerre, 1842, p. 59-60.

³³ Firmin Laferrière, *Introduction à l'Histoire des Institutions administratives, discours prononcé à l'ouverture du cours de droit administratif, le 30 avril 1838*, Paris, Joubert, bureau de la revue de la législation et de jurisprudence 1838, p. 11.

³⁴ Timon, *De la Centralisation, op.cit.*, p. 85.

le feu d'une ardente forge, de même, sous le souffle puissant de la Convention, les provinces de la France, les plus étrangères les unes aux autres, se soudèrent et ne firent plus qu'un seul et même corps. Chaque village, depuis les Pyrénées jusqu'au Rhin, depuis l'Océan jusqu'aux Alpes, chaque fraction du territoire travaillée, remuée jusque dans ses dernières couches par les laboureurs révolutionnaires, reçut et garda les semences de la liberté. Le mépris de la mort, la grandeur tragique des événements, l'enthousiasme de la gloire trempèrent ces âmes d'acier, ces fortes générations de nos pères³⁵ ». Ainsi, Cormenin est véritablement animé par un idéal du service de l'intérêt public puisant aux sources napoléoniennes, chrétiennes et révolutionnaires, pouvant sembler contradictoires en apparence, mais dont l'unité nationale et les idéaux de liberté, d'égalité et de fraternité demeurent les dénominateurs communs.

Désunion sociale, factions, trahisons et corruption : l'idéal de Cormenin confronté aux réalités de son époque.

Le XIX^e siècle est par excellence le siècle de l'instabilité politique en France. Au plus fort de cette période historique inédite, la notion de continuité du service de l'État constitue un repère, une boussole pour le fonctionnaire qui voit les régimes politiques se succéder. Ainsi, dans un tel contexte, il est assez compréhensible de voir l'idée de service public s'étayer et s'épanouir, aux côtés des prémices de ce qui devient progressivement le droit administratif. Si le service du bien public, la vertu personnelle, la foi et le patriotisme de Cormenin semblent être des constantes inébranlables tout au long de sa vie, elles demeurent un bastion fortifié de principes structurants chez un personnage affecté par les traumatismes et les tourments de la vie politique de son pays. Jeune haut-fonctionnaire chargé d'organiser la défense nationale dans le Sud-Ouest en 1814, Cormenin est le témoin de la désunion nationale et du manque de patriotisme de certains notables locaux³⁶, oubliant leurs devoirs nationaux pour préserver un confort personnel. Il est au cœur du drame des années 1814 et 1815 vécu par les élites administratives, politiques et militaires françaises, avec son lot de ralliements, de trahisons et de revirements. Il peut rapidement distinguer ceux qui choisissent l'honneur et les convictions et ceux qui se positionnent par opportunisme carriériste. Il choisit lui-même de tout sacrifier et d'écouter sa conscience, en se portant volontaire pour défendre la frontière Nord, alors qu'il vient d'être nommé maître des requêtes au Conseil d'État par Louis XVIII³⁷. Pour Cormenin, comme pour de nombreux hauts-fonctionnaires honnêtes mais réellement troublés par cette crise politique, s'opère alors une importante prise de conscience : la loyauté du fonctionnaire doit désormais cesser d'être personnifiée pour se tourner davantage vers des principes qui, eux, survivent aux hommes. Il apparaît dès lors impératif que cet idéal de service public, ces vertus et talents attendus de la part des fonctionnaires, soient déclinées par des normes et des pratiques ayant vocation à survivre à l'instabilité politique. Alors que cette œuvre de

³⁵ Timon, *Livre des orateurs*, op.cit., p. 233.

³⁶ Paul Bastid, *Un juriste pamphlétaire, Cormenin*, op.cit., p. 24.

³⁷ *Ibid.*, p. 25.

rationalisation des normes et des pratiques administratives est poursuivie, l'instabilité politique fait rage et la guerre des deux France est une réalité qui empoisonne l'unité nationale. Juillet 1830 constitue une nouvelle crise de loyauté pour un grand nombre de fonctionnaires et d'hommes politiques. Cormenin n'adhère aux nouvelles institutions que du bout des lèvres. Il reproche à la monarchie de Juillet son caractère usurpateur et dédaigneux de la souveraineté populaire³⁸. Pour Cormenin, les hommes de Juillet ne sont jamais qu'une faction illégitime, parvenue au pouvoir par un coup de force et pour des raisons opportunistes. En l'absence de monarque légitime, le pouvoir constituant doit revenir au peuple. La seule façon de reconstruire l'unité nationale, c'est « le gouvernement du pays par le pays³⁹ » et non plus du pays par des factions qui se succèdent. La « centralisation politique et administrative⁴⁰ » mise au service de ce gouvernement du pays par le pays, c'est-à-dire une république démocratique, doit permettre d'abattre les factions oligarchiques.

Élu député dès la fin de la Restauration, Cormenin siège ensuite à la Chambre sous la monarchie de Juillet. En tant que parlementaire et pamphlétaire, il milite activement pour la suppression du cumul entre les fonctions politiques et les fonctions administratives ou judiciaires. Ce cumul de fonctions nuit à l'indépendance des fonctionnaires et des parlementaires, l'autorité politique pouvant sanctionner administrativement le député fonctionnaire qui manquerait de loyauté et, inversement, lui offrir de l'avancement pour sa fidélité politique à la ligne gouvernementale au sein des Chambres. D'une manière générale, la corruption empêche un fonctionnement régulier des institutions. La Chambre ne peut plus exercer un contrôle en toute impartialité de l'action du gouvernement, tandis que les fonctionnaires, absorbés par l'esprit des factions politiques, ne peuvent plus administrer dans un esprit de concorde, d'unité nationale et de continuité du service de l'État. Cormenin dénonce cela dans *De la Centralisation* : « Le corps électoral est plus corrompu que la chambre et la chambre est plus corrompue que le gouvernement qui du moins représente l'unité symbolique de l'empire. J'embrasse cette unité et je m'y attache, je m'y cramponne des pieds et des mains, tandis que la poussière des opinions vole autour de moi⁴¹. » Par la suite, il ira plus loin dans cette démarche de dénonciation de la corruption, avec un pamphlet spécialement dédié à cette thématique⁴². Durant le ministère Soult-Guizot, le nombre de députés-fonctionnaires dépasse les cent-cinquante et ce cumul de masse constitue un véritable levier de gouvernement. L'usage de la corruption, des pots-de-vin, des services rémunérés par des gratifications publiques et honorifiques contribuent à miner la légitimité d'un régime contesté dès ses origines. Les années de répression de l'opposition démocratique et de recul des libertés individuelles de la monarchie de Juillet renforcent Cormenin dans son idéal unitaire et démocratique de service de l'intérêt public.

³⁸ *Ibid.*, p. 95.

³⁹ Timon, *De la Centralisation, op.cit.*, p. 79.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 16.

⁴¹ *Ibid.*, p. 109.

⁴² Timon, *Ordre du jour sur la corruption électorale et parlementaire*, Paris, Pagnerre, 1846.

Un idéal structurant du service de l'intérêt public et des pratiques administratives renouvelées au cœur d'un projet de république démocratique centralisée.

Le pamphlet de Cormenin, intitulé *De la Centralisation*, publié en 1842 sous le pseudonyme de Timon, est composé à partir d'un morceau de l'introduction de la cinquième édition de 1840 du traité de *Droit administratif*, son dernier grand ouvrage juridique, et d'un complément plus politique. Il vise d'une part à rappeler aux lecteurs le rôle historique de la centralisation dans le processus d'unité nationale, dont il tente une approche multiforme inédite (politique, juridique, administrative, militaire, culturelle, sociale, *etc.*), tout en proposant, d'autre part, l'ébauche d'un système politique démocratique appuyé sur la centralisation. Seul un tel système donnerait une existence durable aux principes d'ordre et de liberté tant vantés par le régime de Juillet, mais ne pouvant se matérialiser avec la stricte politique censitaire et répressive des gouvernements successifs. Ce pamphlet de Cormenin s'inscrit dans un débat idéologique entre les différents courants d'une opposition libérale et démocratique à la monarchie de Juillet, allant de la gauche dynastique à l'extrême-gauche populaire et républicaine. Cette opposition est consciente de la nécessité de parachever le gouvernement représentatif en France, mais partagée sur la méthode à appliquer pour donner vie à ce gouvernement représentatif. Les deux volumes de *De la Démocratie en Amérique* de Tocqueville, parus en 1835 et en 1840, ouvrent la voie à l'idée d'un régime représentatif libéral et modéré neutralisant la souveraineté populaire en la divisant dans les libertés locales. Cette réflexion théorique, qui peine alors à s'illustrer dans un programme réaliste, car manquant de précisions sur ses modalités concrètes – dans quelle mesure peut-on faire coexister centralisation politique et décentralisation administrative – a le mérite de faire ressortir des préoccupations idéologiques majeures de la gauche dynastique sous la monarchie de Juillet : une lucidité sur le caractère historique du mouvement démocratique, contrariée par une peur sous-jacente du peuple et *a fortiori* sans adhésion franche à la cause démocratique. Cormenin tente d'apporter une réponse à ce débat : la souveraineté populaire est une force historique, elle constitue l'honneur et la gloire de la France. Il ne faut pas la craindre mais l'ériger en gouvernement, en la combinant à la centralisation. Sa réponse à Tocqueville est claire, le régime représentatif ne peut exister dans le respect des principes de liberté et d'égalité en faisant cohabiter la centralisation politique et la décentralisation administrative au sens de l'autonomie locale. Un gouvernement représentatif a besoin de s'appuyer sur une centralisation politique *et* administrative. La chaîne hiérarchique reliant l'agent local au ministre est la meilleure garantie contre les arbitraires, le ministre devant rendre compte de sa gestion devant la Chambre, elle-même chargée du contrôle de l'action du gouvernement. Du point de vue du citoyen lésé par l'arbitraire d'un agent, le recours hiérarchique et la saisine de la Chambre constituent une protection contre l'arbitraire garantie par la centralisation dans le cadre du régime représentatif. Une rupture de cette chaîne hiérarchique de

responsabilités exposerait l'administration locale dotée d'un exécutif local élu et autonome, donc potentiellement irresponsable, à une dérive oligarchique, voire tyrannique⁴³.

Alors, comment sceller cette union entre la démocratie et la centralisation politique et administrative ? Pour Cormenin, il s'agit de généraliser les élections au suffrage universel direct de toutes les assemblées délibératives du système représentatif, du conseil municipal à la Chambre, tout en préservant le principe fondamental de la loi du 28 pluviôse an VIII, la séparation entre la délibération et l'exécution. Ce principe a été préservé et même consolidé par la réforme récente de l'administration locale de la décennie 1830⁴⁴. Il ne reste plus qu'à remplacer l'élection censitaire des conseils (et de la Chambre) par l'élection au suffrage universel. En résumé, une Chambre et des conseils élus librement par l'ensemble des citoyens et des exécutifs locaux nommés par le gouvernement, exécutant les lois et administrant promptement en s'appuyant sur les délibérations de ces conseils démocratiques. Cette démocratie centralisée permettra, par la bonne intelligence entre les exécutants et les délibérants, le bon sens des agents, conscients et respectueux des fonctions de chacun, de réduire les aberrations bureaucratiques qui résultent de la politique d'oppression, de la corruption et des faveurs accordées aux oligarchies locales : « simplifier les doubles emplois et diminuer les rouages trop compliqués ; paperasser moins ; ne pas tant prodiguer les autorisations venues du centre, les circulaires ambitieuses et inintelligibles, les formalités d'apparat, les devis artistiques, les constructions plus monumentales qu'utiles, les accumulations de détails, les allers et retours sans but, et les pertes de temps [...] »⁴⁵. Ayant lui-même été membre de l'institution préfectorale sous l'Empire, Cormenin considère la centralisation comme une énergie partant de la capitale et diffusant ordre, force et légitimité à l'ensemble des agents de l'administration publique. Loin d'être un pouvoir oppressif, il s'agit d'une autorité qui construit, qui élève : un pouvoir démiurgique, tel que Tocqueville le reconnaissait lui-même⁴⁶. Mais ce pouvoir n'est rien s'il n'est pas en adéquation avec l'esprit des agents qui le mettent en œuvre. Un grand jurisconsulte et père fondateur du droit administratif tel que Cormenin n'ignore pas que la meilleure règle de droit dépend toujours de la pratique qui en est faite : « administrer plus que délibérer et inspecter plus encore qu'administrer ; lier, de personne à personne, les rapports des supérieurs avec leur inférieurs ; s'expliquer verbalement et se faire comprendre plutôt que d'écrire et de n'être pas compris : guider et pousser devant soi sans qu'on s'en aperçoive, plutôt que de tirer rudement après soi, et persuader plutôt que de commander⁴⁷ ». Le rôle de l'institution préfectorale est prépondérant

⁴³ « Dans tout le Royaume, même hiérarchie, même ordre de subordination, même contrôle, mêmes garanties [...] ». Timon, *De la Centralisation, op.cit.*, p. 52 : « la Centralisation n'engendre pas partout et sous tous les Gouvernements, tant s'en faut, la liberté ; mais elle produit même sous les despotes, l'égalité, ce besoin des peuples où chaque homme est en grande estime auprès de soi-même, ce besoin excellemment français. Plus l'autorité se concentre, moins elle pèse sur les gouvernés, plus elle se divise et s'abaisse, plus il y a de l'homme. L'Oligarchie, ennemie de l'égalité, procède volontiers par tranchées, fractions, éparpillements. Avec un Gouvernement oligarchique, le pire de tous, on aurait toutes sortes de petits tyrans au lieu d'un maître. » *Ibid.*, p. 64-65.

⁴⁴ Loi du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale, la loi du 22 juin 1833 sur les conseils généraux de département et les conseils d'arrondissement, la loi du 18 juillet 1837 sur les attributions des conseils municipaux et la loi du 10 mai 1838 sur les attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissement.

⁴⁵ Timon, *De la Centralisation, op.cit.*, p. 76.

⁴⁶ Lucien Jaume, *Tocqueville : les sources aristocratiques de la liberté*, Paris, Fayard, 2008, p. 389.

⁴⁷ Timon, *De la Centralisation, op.cit.*, p. 76-77.

dans l'idéal de service de l'intérêt public développé par Cormenin. Les préfets et sous-préfets sont chargés de diffuser et de réaffirmer cette légitimité de l'intérêt public national auprès des maires, agents exécutifs de l'État au plus proche des citoyens, tout en rappelant aux premiers magistrats municipaux leurs devoirs vis-à-vis de leurs administrés : « les sous-préfets ne font pas assez leur métier qui ne devrait être que celui d'inspecteur ; ne visitent pas assez souvent les communes ; ne s'enquêtent pas assez de leurs procès pour les prévenir ou les concilier sur lieu, séance tenante et partie présentes ; ne gourmandent pas assez les maires devant les conseils municipaux, pour leur rappeler leurs devoirs et la puissance qu'ils tiennent de la loi et de l'administration supérieure et qu'ils n'appliquent point, ou qu'ils appliquent mal⁴⁸. » Dans *Le Maire du Village*, un petit ouvrage récompensé par l'Académie française, écrit dans le but de fournir ce que l'on nommerait aujourd'hui un manuel de déontologie à l'usage des maires des petites communes, on perçoit la haute importance accordée par Cormenin à la fonction de maire, en premier lieu dans son aspect moral : « cependant les Maires ne doivent pas moins prendre, sous leur garde et à leur charge, le côté moral de leurs fonctions que le côté administratif. L'exercice d'une Mairie, même de village, n'est qu'une suite de devoirs à remplir, — envers soi-même, — envers le Gouvernement, — envers la Commune, — envers les Habitants, — envers le Conseil municipal, — envers le Ministre du culte, — envers l'Instituteur, — envers les Pauvres. C'est dans cet ordre, et spécialement à leur point de vue moral, que nous voudrions que tous les Maires de villages entendissent leurs devoirs et pratiquassent les fonctions de leur honorable magistrature⁴⁹. » Avant d'ajouter : « tout d'abord, la bonne renommée, la bonne vie privée du Maire, doit singulièrement fortifier son autorité publique, relever la dignité du fonctionnaire, et rendre l'obéissance des administrés plus empressée, plus facile et plus douce⁵⁰. » Du conseiller d'État au maire de village, la centralisation démocratique de Cormenin est une pyramide de vertu et d'exemplarité au service du bien public.

Le parachèvement du gouvernement représentatif en France a suivi son cours en 1848 avec l'instauration du suffrage universel. Les idées de Cormenin, rédacteur de la loi électorale⁵¹ puis président du comité de Constitution, connaissent alors un certain rayonnement⁵². Par la suite, la réputation transhistorique parfois erronée de celui qui serait l'auteur d'un « plaidoyer univoque et musclé en faveur d'une centralisation oppressive⁵³ » et l'oubli prennent le pas sur la diffusion des idées du jurisconsulte pamphlétaire, à qui le droit administratif, le service public et la démocratie en France doivent pourtant beaucoup. En 2020, les paroles de Cormenin sur la centralisation, la

⁴⁸ *Ibid.*, p.158.

⁴⁹ Louis-Marie de La Haye de Cormenin, *Le Maire de village*, Paris, Pagnerre, 1847, p. 6.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 7.

⁵¹ Sur l'œuvre de Cormenin par rapport au suffrage universel, se référer à Jean-Jacques Coltice, *Cormenin, apôtre du suffrage universel, 1848, la République en marche vers la démocratie*, Paris, L'Harmattan, 2011.

⁵² Revenu au Conseil d'État en 1849 après s'être brouillé avec les membres du comité de Constitution, il siège dans la haute institution jusqu'à sa mort et garde le silence sur la vie politique après le coup d'État de 1851.

⁵³ Gilles Guglielmi, « Un plaidoyer pour la centralisation sous la Monarchie de Juillet », *Revue française d'Histoire des idées politiques*, 1996, p. 259-280 et 345-367.

démocratie, la souveraineté et la dignité morale du serviteur de l'intérêt public peuvent sembler lointaines et abstraites. Les tournants décentralisateur et européen de 1982 et 1992, opérés par le gouvernement représentatif en France, semblent converger vers une crise de la représentativité, aggravée par de nombreuses défaillances des vertus et des talents des détenteurs élus ou nommés aux dignités, places et emplois publics. Néanmoins, portée par la loi du 20 avril 2016⁵⁴, l'inscription dans le statut général des fonctionnaires des obligations de dignité, d'impartialité, d'intégrité, de probité, de neutralité et le respect de la laïcité déjà reconnues par la jurisprudence administrative indique une certaine recrudescence de cet idéal de vertu au service du bien public. Défendre et promouvoir le service de l'intérêt général au milieu des intérêts égoïstes, à l'instar de Cormenin en son temps, demeure un exemple pour le citoyen, l'homme d'espérance et l'ami de la dignité humaine à toutes les époques.

Florian Mellinger

Sujet de thèse : *La centralisation, les centralisateurs et la réforme de l'administration locale sous la Monarchie de Juillet : penser, débattre, administrer*, sous la direction d'Éric Anceau (Sorbonne Université).

Résumé : ma thèse porte sur les principes, les hommes et les institutions qui ont inspiré et défini la réforme de l'administration locale française des années 1830. L'étude de l'écosystème idéologique, social et politique de la centralisation et des centralisateurs révèle son rôle dans ce processus de rationalisation normative et sociale de l'ordre administratif issu de la loi du 28 pluviôse an VIII. Un dialogue entre les pensées politiques, juridiques et administratives, éclairé par l'analyse des trajectoires individuelles qui les portent, permet de renouveler la compréhension de ce moment historique et du modèle administratif français.

⁵⁴ Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.