

DICTIONNAIRE GÉNÉRAL
DE LA
POLITIQUE

PAR
M. MAURICE BLOCK

AVEC LA COLLABORATION

D'HOMMES D'ÉTAT, DE PUBLICISTES ET D'ÉCRIVAINS DE TOUS LES PAYS

NOUVELLE ÉDITION

ENTIÈREMENT REFONDUE ET MISE A JOUR

TOME PREMIER

(A — G)

PARIS
O. LORENZ, LIBRAIRE-ÉDITEUR
3 bis, RUE DES BEAUX-ARTS, 3 bis

1873

causes de la décadence de l'ancien empire germanique. « L'empire romain de la nation germanique », en s'étendant des Vosges aux Carpates et de l'Adriatique à la mer du Nord et à la Baltique, dut être divisé entre des vassaux. Les empereurs n'étant pas toujours en état de faire respecter leur autorité, celle-ci déclina sans profit pour la liberté. Les grands vassaux, au lieu de devenir ou de rester une chambre des pairs ayant la mission de contenir le souverain, s'occupèrent à démembrement l'autorité centrale, au préjudice de l'unité de la nation. Peu à peu, l'empire devint une ombre, et, en 1806, il disparut. S'il s'est relevé en 1871, c'est avec une étendue moindre et dans des conditions que nous n'avons pas encore vues à l'épreuve.

L'étendue de l'empire chinois est également une cause de faiblesse pour cette contrée. Ou trouver un gouvernement assez fort pour remplir convenablement la tâche surhumaine de diriger 350 à 400 millions d'hommes?

C'est encore par l'effet d'une disproportion entre les forces de l'autorité et celles accordées à la liberté que la Pologne a vu, au dix-huitième siècle, s'évanouir son prestige, et jusqu'à son indépendance. Il fallait l'unanimité des votes de 40,000 nobles pour qu'une décision fût légale! Pouvait-on jamais se flatter de l'obtenir? De là des déchirements intérieurs; les voisins se sont emparés des lambeaux jusqu'à ce qu'il ne restât plus rien.

Les Etats-Unis de l'Amérique du Nord s'étendent sur un grand nombre de degrés de latitude; il en est résulté entre le nord et le sud des conditions politiques et économiques assez différentes pour susciter une lutte formidable (1861-1865) qui, pour cette fois, n'a pas réussi à briser l'union. Mais sortira-t-elle intacte des luttes futures qui peuvent surgir, par exemple, entre les intérêts divergents de l'Est et de l'Ouest? *That is the question.*

Une mauvaise organisation économique peut avoir le même effet qu'une constitution mal combinée. L'absence de la liberté du travail, une distribution vicieuse de la propriété, peuvent ralentir les progrès d'un pays, le maintenir dans la pauvreté et le mettre, dans des conjonctures données, à la merci d'une contrée plus riche. L'esclavage a été plus d'une fois une cause de perte pour un Etat.

Quelquefois aussi, la décadence peut avoir des causes multiples. L'Espagne a souffert longtemps à la fois du despotisme et de l'inquisition, et ses trop vastes possessions coloniales l'épuisaient plutôt qu'elles ne la fortifiaient. Elles lui enlevaient ses enfants les plus vigoureux, les plus entreprenants, et ceux qui restaient dans la mère-patrie comptaient sur l'or et l'argent qu'apporteraient les galions. Combien de ces indolents Ibériens ne voyaient du chargement de ces galions que l'obole qu'on leur distribuait à la porte d'un monastère!

L'exemple de l'Espagne prouvera peut-être qu'un grand pays peut se rajeunir et que la décadence n'aboutit pas nécessairement à la mort. La France aussi a eu un moment de

faiblesse au dix-huitième siècle; mais tandis que le corps languissait, son esprit était sain et, par une heureuse réaction, put rejeter toutes les causes de malaise, hélas, non sans de dange-reuses convulsions qui se renouvelaient par trop souvent. D'autres pays encore paraissent en ce moment marcher vers une rénovation, après avoir longtemps arrêté leur développement. C'est que notre civilisation est bien autrement vivace que toutes celles qui l'ont précédée, et si, à son tour elle est destinée à périr ou à s'éclipser, cela ne pourra être qu'après avoir fourni une longue carrière, et comme, de nos jours, aucun ennemi extérieur n'est de force à lutter contre elle, c'est elle-même qui aura forgé les instruments de sa perte. Le diamant seul peut enfamer le diamant.

MAURICE BLOCK.

COMPAREZ: Corruption, Progrès.

DÉCENTRALISATION. Ce mot indique l'action qui tend à diminuer la centralisation, c'est-à-dire la concentration des pouvoirs.

Depuis quelque temps le mot décentralisation indique aussi une manière d'être opposée à la centralisation, souvent aussi on confond la décentralisation avec le selfgovernment (*voy.*), qui est l'opposé de la tutelle administrative (*voy.*). C'est que tous ces termes, quelque claires que nous paraissent les idées qu'ils représentent, désignent des choses très-complicées et souvent insuffisamment déterminées. Il serait, sans doute, difficile de nier qu'un pays est centralisé, mais il serait quelquefois plus difficile encore de prouver qu'il l'est trop. Un certain degré de centralisation est en effet nécessaire pour maintenir la cohésion d'un Etat et pour en assurer la bonne administration, mais comment déterminer ce degré? Ne doit-il pas différer d'un pays à l'autre, selon les tendances des populations, selon la grandeur du territoire, selon les circonstances politiques, économiques et autres? La centralisation ne doit-elle pas être plus forte dans un Etat qui renferme des germes plus ou moins actifs de désagrégation, que dans une contrée dont l'unité est hors de toute atteinte?

Nous parlions de degré, or, la centralisation «politique» diffère-t-elle de nature ou de degré de la centralisation «administrative»? Cette distinction, inventée pour donner raison, à la fois, à ceux qui demandent la centralisation et à ceux qui la repoussent, nous semble vague et oiseuse. Vague, car qu'est-ce que la centralisation politique? Est-ce la concentration des pouvoirs entre les mains d'un seul homme, l'absolutisme? Est-ce la concentration des pouvoirs dans un seul gouvernement constitutionnel, en opposition avec la fédération plus ou moins prononcée — l'unité en face de la confédération d'Etats? S'agit-il plutôt d'une extension plus ou moins grande accordée au pouvoir législatif? Elle est oiseuse, car la centralisation politique exprime des choses que nous désignons bien plus clairement par d'autres mots. Ne parlons donc que de la centralisation administrative, et abordons immédiatement les détails positifs pour

ne pas nous perdre nous-même dans le vague que nous reprochons aux autres. Recherchons où la centralisation est à sa place, et où elle est nuisible. Passons donc en revue les différentes branches de l'administration, en les envisageant à ce point de vue.

Nous aurons à nommer avant tout l'administration des services militaires et maritimes. Ici la centralisation est évidemment indispensable. Comprendrait-on qu'on décentralisât l'armée? Que les provinces nommassent les généraux, que chaque conseil général fût appelé à voter le calibre des fusils employés pour les troupes du département, que les ports fussent consultés sur l'épaisseur de cuirasses destinées aux navires de guerre?

Une autre administration qui a besoin d'être centralisée, c'est celle des finances. Autrefois on votait un impôt spécial pour chaque dépense importante, et la multiplicité des comptabilités rendait tout contrôle illusoire, sans parler des autres inconvénients de ce système. On a fini par centraliser les fonds et l'on s'en trouve bien. Il est bien entendu que nous ne parlons que des fonds de l'État; les départements et les communes doivent avoir leurs propres comptabilités.

L'administration de la justice doit également être centralisée. Personne ne niera la nécessité de l'appel, ni l'extrême utilité d'une cour de cassation au sommet de l'organisation judiciaire. On ne comprendrait pas non plus que les lois civiles, commerciales ou pénales, fussent différentes d'un département à l'autre. Il ne faudrait pas que ce qui est justice en deçà de la Seine ou de la Loire fût injustice au delà. Qu'on songe au travail d'unification du droit qui se fait tant en Allemagne qu'en Suisse.

Nous ne citons que pour mémoire les affaires étrangères. Aucun Français ne pourrait concevoir une décentralisation sur ce point, mais, dans les confédérations la centralisation n'a pas toujours été complète. Elle l'est, par exemple, aux États-Unis de l'Amérique du Nord, aucun État de l'Union ne pouvant avoir des rapports avec l'étranger. Il n'en a pas été ainsi en Suisse avant 1848, ni en Allemagne avant 1871, des conventions particulières pouvaient très-bien gêner les traités négociés pour l'ensemble de la confédération. Dans les États ayant des vassaux, comme la Turquie, la centralisation des affaires étrangères ne saurait être complète.

Si nous passons en revue les autres ministères, nous trouvons l'instruction publique et les cultes. Les cultes, selon nous, ne devraient pas être constitués en service public; quant à l'instruction, nous ne croyons pas qu'elle pourrait être suffisamment florissante par la vertu seule de la libre initiative des citoyens, les faits ne le prouvent pas, ils démontrent plutôt le contraire. L'intervention de l'État est donc nécessaire, du moins jusqu'à nouvel ordre. Malheureusement, la plupart exagèrent cette intervention; ils voudraient tout prévoir et tout régler; sur ce point un peu de décentralisation ferait bien mieux notre affaire.

L'agriculture et le commerce ne donnent

pas lieu à centralisation. Le ministère qui est chargé de leurs intérêts a plutôt une mission d'encouragement et de protection. Les travaux publics, au contraire, peuvent inspirer à l'administration la tentation d'aller au delà de ce qui est strictement nécessaire, mais à mesure que les représentations provinciales et communales voient grandir leur influence, les empiétements deviennent plus rares. Du reste, ici aussi la juste limite peut être matière à discussion.

Le vrai siège de la centralisation dans ce qu'elle a d'exagéré est généralement le ministère de l'intérieur. C'est ce ministère qui exerce plus particulièrement la tutelle administrative (*voy.*) sur les communes et les départements. En France, et d'après son exemple en beaucoup d'autres pays, on confond volontiers la centralisation avec la tutelle administrative. Et pourtant ces deux choses se distinguent comme la procédure et le droit, comme la forme et le fond. La centralisation, c'est la procédure ou la forme. Telle affaire qui, au lieu d'être décidée par le maire ou le préfet, va à Paris, est centralisée; pour décentraliser, on n'a qu'à la faire aboutir au préfet en dernier ressort. En 1852 et en 1861, on a décentralisé, mais la tutelle est restée comme par devant, car au lieu du ministre, c'est le préfet qui décidait. Depuis lors la tutelle a été allégée, et il ne serait pas difficile de démontrer que la législation départementale et communale française, telle qu'elle a été en vigueur en 1873, est aussi libérale que celle de la plupart des autres pays de l'Europe, l'Angleterre, la Belgique et la Suisse comprises.

La centralisation semble être une des phases naturelles de l'organisation administrative de chaque pays. Quand elle est insuffisante, les populations demandent qu'on la renforce, quand elle est exagérée, elles en réclament la diminution. Dans les sociétés rudimentaires, il ne saurait être question de centralisation; on éprouve peu de besoins généraux, il y a peu d'intérêts communs, les choses se font tant bien que mal, ou ne se font pas du tout. Il y eut un temps où Paris n'était ni balayé, ni éclairé, il ne pouvait donc y avoir à l'hôtel-de-ville ni bureau de balayage, ni bureau de l'éclairage. D'ailleurs, pendant longtemps, tel service public était confié aux seigneurs féodaux, tel autre à l'Église, et à cette époque la décentralisation ressemblait beaucoup à l'anarchie. La centralisation fut donc d'abord un bienfait incontestable; elle créa des services publics, et en assura la marche régulière. La France, par un concours de circonstances que l'histoire raconte, a devancé sous ce rapport plus d'un pays, et si certaines contrées étaient ou paraissaient moins centralisées que la France, c'était quelquefois parce que certains services publics n'existaient pas. Une commune qui n'éclaira pas ses rues a moins d'employés et moins de dépenses qu'une commune qui a réalisé ce progrès.

Si nous étions de ceux qui attribuent à la race ou à la nationalité une influence prépon-

dérante, nous pourrions dire que le texte des lois est d'une importance secondaire en ces matières, et que tout dépend du zèle et de l'intelligence avec lesquels ces textes sont appliqués. N'a-t-on pas vu sculpter admirablement avec un mauvais couteau, graver artistement avec un clou arraché aux murs d'une prison? Or, des lois plus ou moins libérales sont restées lettres mortes, parce que les populations étaient portées au selfgovernment. La décentralisation serait-elle une affaire de tempérament?

Nous devons renvoyer, pour le complément de cet article aux mots : *Commune*, *Fédéralisme*, *Selfgovernment*, *Tutelle administrative*, *Unité*, nous bornant au surplus à indiquer quelques ouvrages où l'on trouvera d'amples matériaux pour et contre la centralisation. CORMENIN, *Droit administratif* (introduction); A. DE TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime*; DUPONT-WHITE, *la Centralisation*; ODILON BARROT, *la Décentralisation*; GNEIST, *l'Administration communale en Angleterre, Rechtsstaat*, etc.

MAURICE BLOK.

DÉCHÉANCE. On entend, en général, par cette expression, la perte d'un droit ou d'une faculté, à défaut d'accomplissement des conditions auxquelles était subordonné l'exercice de cette faculté ou de ce droit. Nous parlons, au mot *Prescription*, des diverses déchéances prononcées par mesure politique, contre les créanciers de la nation, et nous ne voulons envisager ici que l'espèce particulière de déchéance qui peut atteindre le chef de l'État.

Dans les pays soumis au régime constitutionnel, l'existence des différents pouvoirs est liée à celle de la Constitution même; le gouvernement qui la viole déchire son titre; à dater de cet instant, il peut se soutenir encore par la force; mais, en droit, il a encouru la déchéance des fonctions auxquelles la loi violée le préposait.

En l'absence de textes écrits, les peuples ont des droits, les princes ont des obligations dont l'ensemble constitue le pacte social; s'il est attenté à ces droits, si ces obligations, qui dérivent de la nature même des choses, sont méconnues, il appartient encore au peuple ou à ses représentants de prononcer la déchéance.

C'est en vertu et par application de ces principes que, le 13 février 1689, les lords temporels et spirituels et les communes d'Angleterre, assemblés à Westminster, et «représentant légitimement, pleinement et légalement tous les états du peuple», déclarèrent que pour s'être efforcé de renverser les lois et libertés du royaume, Jacques II avait cessé de régner. Les états de Belgique, en prononçant, le 26 décembre 1789, la déchéance de Joseph II, se fondèrent sur la violation de la *Joyeuse entrée*.

Parmi les faits nombreux que le Sénat, jadis approbateur ou complice, énumérait dans la déclaration du 4 avril 1814 pour motiver la déchéance de Napoléon Bonaparte, la plupart, à

la vérité, se rapportent à des infractions aux lois constitutionnelles; mais il en est qui impliquent la violation du pacte social entendu d'une façon plus générale, comme tendant à garantir les droits de l'humanité. Tel est le reproche d'avoir mis le comble aux malheurs de la France «par l'abus de tous les moyens qui lui avaient été confiés, en hommes et en argent; par l'abandon des blessés sans pansement, sans secours et sans subsistances, par différentes mesures dont les suites étaient la ruine des villes, la dépopulation des campagnes, la famine et les maladies contagieuses.»

La dynastie à laquelle l'Empereur était ainsi sacrifié, ne devait guère entendre, en 1830, des paroles moins sévères. «Un pacte solennel, disait M. Bérard à la chambre des députés, unissait le peuple français à son monarque, ce pacte vient d'être brisé. Le violateur du contrat ne peut, à aucun titre, en réclamer l'exécution.» Et à la chambre des pairs, Chateaubriand avouait que le pacte social n'avait pas été respecté, appelait le coup d'État des ordonnances la conspiration de la bêtise et de l'hyppocrisie, et ne proposait le duc de Bordeaux que comme un expédient *d'un meilleur aloi* que la branche cadette (séance du 7 août 1830), reconnaissant ainsi la perte du droit, conséquence de la déchéance encourue et déclarée.

Ces exemples qui nous rapprochent du temps présent, suffisent à dégager le principe; mais comment en régler l'application? L'Assemblée constituante, dans son décret du 16 juillet 1791, rendu après l'arrestation de Varennes, avait prévu quelques-uns des cas de déchéance, la rétractation du serment prêté à la Constitution, le fait par le roi de s'être mis à la tête d'une armée pour en diriger les forces contre la nation, etc.; il faut ensuite arriver jusqu'à la Constitution du 4 novembre 1848 pour rencontrer des dispositions de cette nature. Aux termes de l'article 68, «toute mesure par laquelle le président de la République dissout l'Assemblée nationale, la proroge ou met obstacle à l'exercice de son mandat», devait entraîner la déchéance et faire passer de plein droit le pouvoir exécutif à l'Assemblée nationale. Une loi devait en outre déterminer les autres cas de responsabilité, ainsi que les formes et les conditions de la poursuite; on sait que cette loi, souvent réclamée, n'a jamais été rédigée.

La Constitution de 1852, en déclarant l'Empereur responsable, n'avait pas davantage réglé le mode d'application de la responsabilité. C'est qu'en effet de pareilles dispositions sont bien inutiles. Ni les coups d'État, ni les révolutions ne s'assujétissent aux formes légales, et si nous avons dit tout d'abord que la déchéance existe en droit indépendamment du fait, on a déjà remarqué sans doute qu'après avoir rendu cet hommage aux principes, nous n'avons pu, en arrivant à l'application, citer que des cas où le droit a été invoqué uniquement pour légitimer, après coup, l'œuvre de la force. (*Voy.*, d'ailleurs, le mot *Contrat politique*.)

CASIMIR FOURNIER.

COMPAREZ : Abdication, Déposition.