

BRUXELLES
P. WEISSENBRUCH, IMP. DU ROI
45, RUE DU POINÇON

LA
REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS

PAR

ÉMILE DE LAVELEYE

*(Préface à la deuxième édition du livre de M. Ad. Prins
sur la Démocratie et le Régime parlementaire)*

BRUXELLES
LIBRAIRIE EUROPÉENNE C. MUQUARDT
MERZBACH ET FALK, ÉDITEURS
Libraires du Roi et du Comte de Flandre
18-20-22, RUE DES PAROISSIENS
MÊME MAISON A LEIPZIG

—
1887

L'un des problèmes les plus importants et les plus difficiles qui s'imposent aujourd'hui aux sociétés modernes est celui de savoir quelles sont les institutions politiques qui permettront à la démocratie de leur assurer la liberté, l'ordre, le progrès. Il y a quelques années, la réponse à cette question paraissait très simple : ce sera, croyait-on, la république, avec le régime parlementaire et le suffrage universel.

Maintenant, on voit que le suffrage universel et la république n'amènent point cet âge d'or qu'on espérait, et on constate, non sans inquiétude, que le régime parlementaire fonctionne de plus en plus mal, même dans son pays d'origine, à mesure que le suffrage est accordé à un plus grand nombre de citoyens. Récemment, j'ai essayé de tracer le tableau de la crise que subissent actuellement les institutions représentatives (voyez *Revue des Deux Mondes*, 15 décembre 1884), et ce qui s'est passé depuis lors dans toute l'Europe nous la montre encore plus grave et plus générale. Instabilité partout, les ministres restant en fonctions

à peine assez longtemps pour se rendre compte de ce qu'ils ont à faire; en France, par exemple, dix-huit ministres de la guerre et quatorze ministres des affaires étrangères en quinze années; par conséquent, défaut d'esprit de suite dans des départements qui en exigent au plus haut degré; la Chambre populaire voulant diriger directement, par ses votes, la politique extérieure et la politique coloniale, ce dont elle est complètement incapable; les incessantes variations des groupes parlementaires se modifiant, se coalisant, se séparant à chaque instant, de manière qu'un ministère n'est jamais assuré de conserver une majorité; les partis, d'une part, indispensables pour la marche des affaires et, d'autre part, sacrifiant souvent les intérêts du pays à leurs rancunes, à leurs ambitions, à leurs mots d'ordre étroits, et s'immisçant dans toutes les branches de l'administration et de l'organisation judiciaire, au point d'entraver la marche des services publics. Le régime parlementaire ne fonctionne régulièrement que dans les pays où se trouvent en présence deux partis bien tranchés, bien disciplinés, qui occupent alternativement le pouvoir, comme autrefois les whigs et les tories en Angleterre, et comme, récemment encore, les libéraux et les catholiques en Belgique. Dans ce cas, le ministère, appuyé sur une majorité compacte et obéissante, a de l'autorité, une existence assurée, et il peut agir avec quelque suite, comme le fait un ministre dans une monarchie absolue. Mais alors, d'autres inconvénients apparaissent : l'esprit de parti règne en maître; tout est sacrifié pour conquérir ou conserver

la majorité; les députés doivent renoncer à toute politique personnelle et indépendante, crainte d'amener des divisions; on écarte toute idée nouvelle, toute réforme sérieuse, parce qu'elles feraient perdre des voix; dans les discussions au sein des Chambres, on entend sans cesse les mêmes discours, les mêmes arguments; on dirait un tournoi, ou plutôt les évolutions de parade de deux troupes ennemies dans un manège. Quand il y a, au contraire, plusieurs partis mal délimités, c'est le chaos, l'impuissance, ou ce qu'on appelle souvent d'un mot vulgaire mais juste, le gâchis. On échappe à ces difficultés aux États-Unis par le despotisme des comités, et en Suisse par l'appel au peuple directement consulté; mais alors, le régime parlementaire n'existe plus que de nom.

Comment porter remède à ces vices de nos gouvernements modernes, sans sacrifier le régime parlementaire et les institutions représentatives, qui sont la condition de la liberté? Telle est la question qu'examine M. Adolphe Prins, dans le livre très instructif et très bien fait dont le lecteur tient en mains la seconde édition. D'après lui, le mal vient principalement de la façon dont sont constituées nos assemblées législatives. Elles représentent des individus isolés, qui n'ont pas de vues communes, et elles consacrent la domination brutale du nombre; elles ne sont pas l'émanation véritable de la souveraineté populaire, et, par suite, elles sont incapables de donner satisfaction aux besoins sociaux. Au scrutin, vous avez une voix de plus, vous voilà député. A la Chambre, où les

partis sont équilibrés, vous votez avec la droite : voilà le ministère de gauche renversé. Tout est livré au caprice, à l'intrigue, à l'inconnu.

M. Prins croit que les députés doivent être nommés, comme jadis, par des corps constitués, c'est-à-dire par des collectivités ayant des intérêts, des vues, des buts distincts et clairement perçus. Il entend par là des corporations, ou, à leur défaut, des classes de citoyens, ainsi les collèges de la propriété urbaine ou rurale, des sciences, arts et enseignement, du droit, magistrats et avocats, etc., de l'industrie et du commerce, des travailleurs urbains ou ruraux, de l'hygiène et des travaux publics, de la défense nationale et des cultes. Ces collèges sont indiqués comme des exemples; il n'émet pas de propositions définitivement arrêtées.

A l'appui de sa thèse, M. Prins cite ce mot de Montesquieu, qu'il aurait pu prendre pour épigraphe : « C'est dans la manière de diviser le peuple en classes que les grands législateurs se sont signalés, et c'est de là qu'ont toujours dépendu la durée et la prospérité de la démocratie. » Il aurait pu invoquer aussi l'opinion de Sismondi à ce sujet, dans son volume sur les *Constitutions des peuples libres*.

M. Prins montre ensuite que, dans la plupart des pays de l'Europe, déjà actuellement, soit pour les élections à la Chambre populaire, soit pour les nominations à la Chambre haute, on a tenu compte de la division du peuple en groupes et en classes.

Ce qu'il prouve en des tableaux tracés de main de

maître, c'est qu'au moyen âge le peuple dirigeait de plus près et avec plus de compétence qu'aujourd'hui les affaires qui le concernent directement. Il n'avait, il est vrai, rien à dire en fait de politique générale, laquelle, du reste, n'existait guère, et il était trop souvent la victime des querelles des seigneurs et des rois; mais, au sein des communautés rurales et des communes urbaines, il était réellement souverain. Maintenant, les nations qui jouissent du suffrage universel sont censées les maîtresses de leurs destinées; mais chaque jour nous voyons qu'on les accable d'impôts et de dettes, qu'on les lance dans des aventures et des expéditions dont elles ignorent le but et même le nom, ou, ce qui est plus affreux, qu'on les précipite dans de grandes guerres qui leur coûteront également cher, quel que soit le vainqueur. Il n'y a que le plébiscite obligatoire pour toutes les lois, comme en Suisse, qui peut préserver la nation d'être complètement à la merci de ceux qu'elle élit.

Au moyen âge, il y avait mieux encore que le régime plébiscitaire. Partout était en vigueur, comme dans les républiques grecques ou dans les *Landsgemeinde* d'Uri, d'Appenzell, de Glaris et d'Unterwalden, le gouvernement direct, c'est-à-dire que le peuple assemblé gérait lui-même ses intérêts, faisait ses règlements et nommait tous ses employés. Dans les biens communs, qui, généralement, comprenaient des champs, des prés et des bois, *Feld, Weide und Wald*, chaque famille avait sa part, et elle se trouvait ainsi assise sur le fondement solide d'une propriété inalié-

nable. La famille elle-même formait une collectivité perpétuelle, une personne civile, comme dans la *zadruga* slave de nos jours, et dans les sociétés familiales « vivant au même pot » de l'ancienne France.

Le gouvernement direct, au sein de la commune rurale, s'était conservé en France, jusqu'aux approches de la Révolution, dans les communautés d'habitants, dont la *Société d'Économie sociale Le Play* va s'efforcer, avec raison, de reconstituer l'histoire. L'assemblée générale de tous les pères de famille, dont parfois les femmes même n'étaient pas exclues, c'est-à-dire le conseil général de la communauté, avait à s'occuper, d'après Merlin, « de délibérer sur les affaires communes, de nommer les maires et échevins, consuls, syndics ou autres officiers, suivant l'usage du lieu, pour administrer les affaires communes, des assesseurs et collecteurs dans les lieux taillables pour l'assiette et le recouvrement de la taille, des messiers et autres préposés pour la garde des moissons, des vignes et autres fruits ». Le village était une communauté ! Quel nom plein de sens, et combien éloigné de l'individualisme de nos jours, qui surexcite les antagonismes et isole les hommes !

« Le droit rural, dit M. Prins, prescrivait aux paysans de se prêter assistance dans les moments difficiles ; on devait secourir celui dont le bétail se noyait, dont la maison brûlait, on devait répondre à l'appel des compagnons qui avaient besoin d'aide pour réparer un chemin, pour élever une construction ; il fallait se prêter appui et, en cas de décès d'un parent, on

ne pouvait refuser ses services pour l'inhumation. » J'ai trouvé les mêmes usages encore en vigueur dans les villages de la Serbie, sous le nom de *moba* ; les voisins se réunissent pour exécuter en commun les travaux de la moisson, qui se terminent par un repas et des danses, où se manifeste la vraie fraternité.

Le gouvernement direct de l'assemblée générale s'était maintenu dans les villes de la Lombardie, et aujourd'hui on le retrouve encore dans le *vestry* anglais, dans le *township* américain et dans les villages de crofters du nord-ouest de l'Écosse.

M. Prins nous fait voir parfaitement que les petites gens, les ouvriers, au moyen âge, avaient à s'occuper d'intérêts généraux bien plus que ceux de nos jours. Dans la corporation, association à la fois industrielle et politique, ils apprenaient à s'occuper de la chose publique, car les magistrats qui administraient la cité étaient élus par les corps de métiers. « Chacune de ces petites sociétés constituait un organisme doué d'une vitalité propre, d'une indépendance relative, d'une administration élue ; elle avait le droit de légiférer pour la collectivité, de rendre la justice dans les limites de l'activité collective, elle avait ses attributions de bienfaisance, son patrimoine, sa caisse. »

Il y avait là une admirable préparation à la démocratie, car l'homme du peuple y apprenait à remplir toutes les fonctions que réclame le gouvernement populaire. Il devait avoir des armes et apprendre à les manier pour défendre les droits de sa corporation et surtout ceux de la commune ; il s'initiait à tous les

détails de l'activité économique, quand il s'agissait de régler le travail et de chercher des débouchés; il prenait part à l'administration des revenus et des biens communs; dans les fêtes, très nombreuses, il trouvait, en compagnie de ses frères, des plaisirs qui le soutenaient dans sa vie de labeur; pour lui, la solidarité humaine n'était pas une phrase sonore, mais une réalité qui se manifestait dans les secours accordés aux compagnons malades, âgés, ou à leurs femmes et à leurs enfants. L'organisation du travail avait pour but, non, comme maintenant, de produire le plus et au meilleur marché possible, mais d'assurer au travailleur son pain quotidien et au consommateur de bonnes marchandises. Le travail se faisait à la vue et sous le contrôle du public. C'est ainsi qu'aujourd'hui encore, à Sarajevo, en Bosnie, les différents métiers, qui ont conservé leur organisation corporative, travaillent, groupés en certaines rues, dans des échoppes entièrement ouvertes.

Partout, au moyen âge, les pouvoirs émanaient du peuple, ainsi que le veulent nos constitutions modernes; toutefois, non de la foule amorphe, mais des différentes forces sociales constituées, et je suis porté à croire, avec M. Prins, que ce régime était plus réellement représentatif que le nôtre.

Quand se développèrent, à côté des rois, les assemblées nationales, états généraux, cortès, diètes, parlements, elles représentèrent les trois classes principales de la société: l'aristocratie, le clergé et les communes; mais les classes rurales, les plus nom-

breuses, et les plus durement traitées, n'avaient pas de représentants. Ce n'est que dans les pays scandinaves qu'on trouve, comme aujourd'hui encore en Finlande, l'ordre des paysans ayant une place égale à celle des autres ordres dans les assemblées des états.

Ce qui me frappe dans les pages intéressantes que M. Prins consacre à l'histoire des assemblées nationales, c'est la façon dont se faisaient en France les élections pour les états généraux, vers la fin du xv^e siècle. Dans chaque paroisse se réunissait l'assemblée générale des habitants, qui rédigeaient le cahier de leurs griefs et de leurs vœux et nommaient des mandataires. Les mandataires des paroisses, réunis au chef-lieu, résumaient en un seul cahier les cahiers locaux du bailliage, et désignaient des mandataires. Les mandataires des bailliages choisissaient à leur tour des délégués, qui, réunis avec les représentants des villes, rédigeaient le cahier provincial et nommaient les députés aux états généraux. On sait que ce système a été suivi pour la nomination de l'Assemblée constituante, et nul parlement n'a compté plus d'hommes éminents et n'a voté plus d'utiles réformes.

Ce mode d'élection me paraît répondre au développement naturel des institutions politiques. Les affaires communales sont réglées directement par l'assemblée générale des habitants. Les communes voisines ont des intérêts communs; elles forment donc une fédération, qui est administrée par les délégués des communes. Cette fédération, canton, province, bailliage, a des intérêts en commun avec les

autres fédérations de communes, dont l'ensemble constitue la nation. Elles se fédèrent également et envoient des députés à l'assemblée nationale. Les membres de celle-ci sont ainsi nommés par une triple épreuve d'élection ou d'épuration successive. Le corps qui élit, à chaque degré de l'échelle ascendante, doit chercher à se faire représenter par les hommes les plus capables qu'il ait dans son sein. C'est une garantie de talent et d'aptitude que n'offre aucun autre système d'élection.

Dans le chapitre VIII, il y a une pensée qui ne me paraît pas juste. En constatant que les états généraux et le régime représentatif font place en France, après le xv^e siècle, au despotisme, M. Prins dit : « Ce qui a perdu la France, c'est le vertige de la centralisation et de l'égalité. » Je pense qu'il n'est aucun peuple qui ait voulu abandonner au pouvoir central le droit de l'asservir, de même qu'il n'est aucune nation qui n'ait désiré une plus grande égalité des conditions.

En France particulièrement, M. Prins nous montre les états, en 1557, obtenant la souveraineté complète en matière de gouvernement, de législation et de finances, et le droit de se réunir à leur convenance ; puis le cahier du tiers à l'assemblée de 1560, qui est « un programme politique d'une ampleur magistrale », contenant 554 articles, et l'ordonnance d'Orléans, rédigée par L'Hopital, qui consacre le principe électif appliqué aux dignitaires ecclésiastiques, l'attribution d'une partie des revenus de l'église aux besoins de l'enseignement, l'interdiction aux prêtres de recevoir des testaments,

la codification des ordonnances, l'organisation de la poursuite d'office, l'unification des poids et mesures, la suppression des douanes intérieures, la restriction des droits seigneuriaux et la périodicité des états. N'est-ce pas déjà le souffle de 89 ?

Comment la nation qui, en termes si clairs, revendiquait le droit de se gouverner elle-même, s'est-elle courbée, sans murmurer, sous le despotisme de Louis XIV ? C'est parce que ce n'était plus la France du xv^e et du xvi^e siècle. Ceux qui auraient pu défendre la liberté, la noblesse féodale et les protestants, avaient été décimés dans les guerres de religion et domptés par Richelieu. C'est pour une raison semblable que la Belgique, qui avait si héroïquement lutté contre les Espagnols, s'est assoupie plus tard, sous le règne d'Albert et d'Isabelle.

En Angleterre, les Stuarts ont aussi voulu établir la centralisation et l'autocratie. Pourquoi ont-ils échoué ? Parce que le protestantisme, vaincu en France, a triomphé en Écosse et dans la Grande-Bretagne.

Il est certain que si les huguenots l'avaient emporté et si Henri IV n'avait pas dit ce mot odieux : « Paris vaut bien une messe », les institutions libres, que les états généraux croyaient avoir conquises, se seraient développées en France comme en Angleterre et en Hollande. Ce que voulait la noblesse protestante, c'était l'autonomie locale et un régime fédéral consacrant les libertés communales et provinciales, à l'exemple des Provinces-Unies des Pays-Bas.

Un envoyé vénitien en France, à l'époque des guerres de religion, écrit ceci : « Les réformateurs prêchent que le roi n'a pas d'autorité sur ses sujets. Par là on marche vers un gouvernement semblable à celui qui existe en Suisse, et vers la ruine de la constitution monarchique du royaume. » « Les pasteurs, dit Montluc, prêchaient que les rois ne pouvaient avoir aucun puissance que celle qui plaisait au peuple. » Tavannes parle souvent de l'esprit républicain des huguenots. « Leurs villes, dit-il, sont des républiques dans les États royaux, ayant leurs moyens, leurs gens de guerre, leurs finances séparées et voulant établir un gouvernement populaire et démocratique. » Après la mort de Henri IV, on accusa le duc de Rohan, protestant, de vouloir « faire république, en disant que le temps des rois était passé ».

Le grand jurisconsulte Dumoulin dénonça les pasteurs huguenots au Parlement en prétendant « qu'ils n'ont d'autre dessein que de réduire la France en un État populaire et d'en faire une république comme celle de Genève, dont ils ont chassé le comte et l'évêque, et qu'ils s'efforcent pareillement d'abolir le droit d'aînesse, voulant égaler les roturiers aux nobles et les puînés aux aînés, comme étant tous enfants d'Adam et égaux par le droit divin et naturel ». Ne sont-ce pas là déjà les idées de la Révolution française ?

Loin de vouloir la centralisation, les huguenots avaient fait de chacune de leurs places de sûreté une petite république indépendante, et toutes étaient réunies par un lien fédéral. C'est précisément ce qu'on

leur a reproché, et la plupart des historiens modernes félicitent Richelieu et Louis XIV d'avoir constitué l'unité française.

Ayant rétabli dans le gouvernement de l'Église l'organisation du christianisme primitif et la souveraineté du peuple, les calvinistes et les presbytériens transportèrent les mêmes principes dans les institutions politiques. Jurieu formula la théorie de ce système, en opposition à Bossuet, qui exposa celle du catholicisme, c'est-à-dire du despotisme, dans sa *Politique tirée de l'Écriture sainte*. « L'autorité royale est absolue, dit-il. Le prince ne doit rendre compte à personne de ce qu'il ordonne. » « Il faut obéir aux princes comme à la justice même. Ils sont des dieux et participent, en quelque façon, à l'indépendance divine. » Il est difficile à un peuple d'arriver à se gouverner lui-même, quand son culte lui montre dans l'asservissement un idéal et un devoir.

Il ne suffit pas de diviser le corps électoral en groupes ou en classes pour lui communiquer l'aptitude à vivre libre et à défendre ses droits contre les entreprises du pouvoir absolu.

Toutefois, j'admets qu'il y aurait avantage à adopter le système préconisé par M. Prins; seulement, je l'appliquerais de préférence à la Chambre haute, en introduisant dans les élections pour la Chambre populaire la représentation des minorités.

Peut-on espérer que, frappée des inconvénients et des vices du régime parlementaire actuel, l'opinion publique, dans les pays constitutionnels, arrive à se

rallier aux idées si bien exposées par M. Prins? On pourrait signaler un obstacle que certaines de ses considérations font clairement saisir. Il nous a montré que les institutions représentatives avaient été le résultat d'un développement naturel et progressif; et il reproche, avec raison, aux constitutions modernes d'avoir été trop souvent enfantées par le goût des conceptions abstraites et des théories générales, sans qu'on ait tenu suffisamment compte des conditions qu'imposent les traditions, l'histoire, et la situation de chaque pays.

M. Prins veut la représentation des différentes classes de la société et des différentes catégories d'intérêts. Mais ces classes n'existent pas à l'état d'associations, comme les corporations d'artisans du moyen âge, et les intérêts divers ne se sont pas incarnés en des groupes ayant une vie propre et capables de se défendre ou d'exprimer une volonté collective.

Il faut les créer de toutes pièces. La loi leur donnera d'abord l'existence, puis leur demandera de choisir les législateurs. Il y aurait là une création meilleure peut-être, mais tout aussi artificielle que nos constitutions ou notre régime parlementaire empruntés à l'Angleterre.

Voici ce qu'il y a à répondre :

Dans les pays qui, depuis l'origine, ont conservé leurs institutions libres, comme l'Angleterre ou la Suisse, on peut demander que le régime représentatif moderne soit le résultat d'une évolution continue et naturelle; mais que peuvent faire les peuples qui ont été pendant des siècles soumis au despotisme? S'ils

veulent fonder un gouvernement constitutionnel et libre, il faut bien qu'ils le créent comme une œuvre d'art, en imitant les meilleurs modèles et en les appropriant chacun à sa position particulière. C'est ainsi que le législateur belge a édicté la constitution de 1830, en adoptant les dispositions jugées les plus sages dans les constitutions anglaise, américaine et française.

S'il en est ainsi, pourquoi ne pourrait-on pas modifier la façon dont sont composées les Chambres et dont sont élus les représentants, en tenant compte des considérations si justes exposées dans ce livre?

