Donation Ernest Mahaim

UNIVERSITÉ DE LIÈGE
BIBLIOTHÈQUE
DE LA FACULTÉ DE DROIT

XV-B-679

LE GOUVERNEMENT

DANS

LA DÉMOCRATIE

II

LE GOUVERNEMENT

DANS

LA DÉMOCRATIE

PAR

ÉMILE DE LAVELEYE

Membre de l'Académie royale de Belgique,
correspondant des Académies royales de Madrid, de Lisbonne *dei Lince*
et de l'Institut de France, etc.

TOME SECOND

PARIS

ANCIENNE LIBRAIRIE GERMER BAILLIÈRE ET Cie

FÉLIX ALCAN, ÉDITEUR

108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

1891

Tous droits réservés.

LE GOUVERNEMENT

DANS

LA DÉMOCRATIE

LIVRE VIII

LE POUVOIR LÉGISLATIF

CHAPITRE PREMIER

LES ASSEMBLÉES DÉLIBÉRANTES DOIVENT ÊTRE PEU NOMBREUSES

Aucune assemblée délibérante ne devrait être composée de plus de 300 membres [1].

La Constitution des États-Unis offre encore en ce point un exemple qui mérite d'être étudié.

Le but constant du législateur a été de limiter le nombre des représentants à des bornes très étroites. Ce nombre ne s'est pas accru en proportion de la population, et il a même été réduit. En 1789, la Chambre comptait 65 membres pour 4 millions d'habitants. En 1802, il a été fixé à 244 pour plus de 30 millions d'habitants. En 1833, on l'avait réduit de 240 à 223.

(1) La Chambre des députés a compté en France 745 membres en 1791, 459 sous Louis-Philippe, 283 sous le second empire et aujourd'hui 573. En Prusse, en Italie, en Espagne, il y a un député par 50,000 habitants; dans l'Empire germanique, un par 100,000; en Hollande, un par 45.000; en Suisse, un par 20.000; en Grèce, un par 10,000; en Belgique, un par 40,000; aux États-Unis, un par 150,000; sauf en Angleterre, le nombre des représentants est fixé d'après la population.

L'*act* du 25 février 1882 a fixé le nombre des représentants à 325, répartis entre les différents États dans la proportion de un représentant par 150,000 habitants.

A chaque nouveau cens, les anciens États voient diminuer le nombre de leurs représentants, parce que l'augmentation de la population y a été moins rapide que dans les États nouveaux. Tous les États ont accepté cette mesure qui semblait diminuer leur importance, parce qu'ils étaient convaincus de sa nécessité. C'est une grande preuve de sagesse politique.

Les dispositions de la loi américaine sont fondées sur une appréciation très juste des conditions dans lesquelles une assemblée délibérante peut le mieux remplir sa mission. C'est grâce à cette excellente précaution, que nous voyons aux États-Unis une Chambre, quoique troublée parfois par les scènes les plus grossières, adopter d'ordinaire des mesures très sages, et les débats les plus orageux aboutir à des transactions qui révèlent un grand esprit de modération.

Dans une réunion très nombreuse, un homme éminent, s'il a la voix faible et des idées différentes de celles de la majorité, parviendra difficilement à se faire écouter. Il suffit de ces sourds murmures que le président le plus sévère ne peut réprimer, pour empêcher l'orateur d'être entendu, tandis que s'il est doué d'un organe sonore, il se fera comprendre malgré tout, quand même il n'aurait à débiter que des lieux communs creux, mais retentissants, et ainsi la puissance des poumons l'emportera sur la force de l'esprit.

Une assemblée nombreuse a les entraînements de la foule [1].

La foule est soumise à des impressions communicatives, soudaines, électriques. Ce qui agit sur elle, c'est le langage des passions, tantôt celui des passions élevées et généreuses, tantôt celui des passions désordonnées ou aveugles, mais toujours celui des passions. La foule a horreur des tempéraments, elle se porte du premier coup aux extrêmes, parce que chaque im-

(1) C'est ce qu'écrivait en 1751 lord Chesterfield à son fils à propos d'une discussion au Parlement : « Toute assemblée nombreuse est *foule*, quelles que soient les individualités qui la composent, et il ne faut jamais tenir à la foule le langage de la raison pure. C'est seulement à ses passions, à ses sentiments et à ses intérêts apparents qu'il faut s'adresser. Une collectivité d'individus n'a plus la faculté de compréhension. »

pulsion se fortifie et s'accélère, en raison de la masse de ceux qui la partagent.

Réunissez dans une même salle sept ou huit cents individus très sensés : il est à craindre qu'ils ne fassent plus d'une sottise.

En tout pays, quelque riche qu'il soit en hommes capables de diriger les affaires publiques, il est déjà très difficile de trouver 300 députés préparés à exercer une si haute fonction. Croit-on qu'en leur adjoignant 400 collègues médiocres on renforce le système parlementaire? On l'affaiblit toujours, et parfois on le déconsidère ou on le tue.

Sera-ce au nom des minorités qu'on réclamera une représentation nombreuse?

Sans doute il est désirable que toutes les opinions, même les nuances les plus extrêmes, soient représentées au sein du Parlement, afin que toutes soient jugées au grand jour de la discussion publique. Mais il est dans l'intérêt des partis, aussi bien que du pays, que ces opinions aient pour organes ceux qui les défendront le plus dignement.

La force relative des partis restant la même, les minorités exerceront plus d'influence, si elles sont représentées par quelques orateurs éloquents, au lieu de l'être par tout un groupe d'hommes impatients, indisciplinés et provoquant l'irritation de la majorité.

Dans une assemblée de 300 membres, un orateur sensé se fera écouter, même s'il blesse les convictions du plus grand nombre; mais sont-ils 800, les conversations particulières, à défaut même des interpellations ou des couteaux de bois, suffiront pour le réduire au silence.

Un homme supérieur rend plus de service aux idées nouvelles que cinquante énergumènes; Stuart Mill, pendant son court passage au Parlement, l'a bien prouvé.

Est-ce au nom de la démocratie qu'on s'élèvera contre la mesure qui restreint le nombre des représentants?

Mais qu'on veuille bien le remarquer, c'est précisément dans l'État le plus démocratique que cette mesure a été appliquée avec le plus de rigueur. Aucun grand État n'a eu des assemblées moins nombreuses que les États-Unis.

La grande république, avec son immense territoire et ses

40 millions d'habitants, est gouvernée par 78 sénateurs et 325 représentants.

Les républicains français ont généralement voulu des assemblées très nombreuses, sans doute pour suivre les traditions de la Révolution, mais le système a toujours si mal réussi qu'on devrait bien y renoncer.

On peut désirer augmenter le nombre des électeurs, parce qu'au moyen de leur vote ils défendront mieux leurs intérêts, mais à quoi bon augmenter le nombre des représentants? La force relative de l'opinion démocratique restera toujours la même et les affaires seront moins bien administrées.

Ce sont surtout les institutions démocratiques qui ont besoin que la raison l'emporte sur les passions.

En résumé, la prompte expédition des affaires, la bonne police des assemblées, la nécessité de faire triompher le bon sens sur l'imagination, l'intérêt des minorités et celui de la démocratie, toutes ces considérations s'opposent à ce que l'on ait des assemblées délibérantes nombreuses.

CHAPITRE II

DU RENOUVELLEMENT PARTIEL DES CHAMBRES

Faut-il renouveler les Chambres intégralement ou partiellement? On a proposé de fixer la durée du mandat pour la première Chambre à huit ans, avec un renouvellement par moitié, tous les quatre ans, et la durée du mandat pour la seconde Chambre à quatre ans, avec réélection de la moitié, tous les deux ans ou même avec un renouvellement annuel par quart ou par cinquième.

Je pense que partout, et particulièrement dans un pays qui a traversé autant de crises que la France, le renouvellement partiel est préférable, et voici pourquoi :

Dans une Chambre qui se renouvelle partiellement, un certain esprit de tradition se conserve. Les anciens le maintiennent et agissent sur les nouveaux venus. Il n'y a point de changement brusque ; or la politique, pas plus que la nature, n'aime les soubresauts.

En tout il faut procéder avec ménagement et par transitions. L'histoire parlementaire en France n'a eu que trop de coups de théâtre et de changements à vue.

En second lieu, avec le renouvellement partiel, l'agitation électorale n'embrasse pas tout le pays. Comme en Belgique, la moitié des départements voterait tous les deux ans ou bien le quart, chaque année. J'ai entendu proposer de faire voter dans toutes les circonscriptions électorales pour la moitié de leurs représentants ; ce serait le pire des systèmes, car on aurait une agitation générale très fréquente, et les représentants restants, si les élections amenaient de nouveaux députés d'une autre

opinion, n'auraient plus qu'à donner leur démission, car ils auraient cessé d'être en communauté d'opinion avec leur collège électoral.

Les élections partielles sont un avertissement; les élections générales sont fréquemment tout une révolution ou du moins un coup de dé, un saut dans l'inconnu. On n'a qu'à se souvenir de celles du mois de mai 1870 en France. Pour ce motif, on pourrait préférer le renouvellement par cinquième avec un mandat de cinq ans. Ainsi le cinquième des départements voterait chaque année, et le renouvellement se ferait insensiblement.

La république plus encore que la monarchie doit éviter tout ce qui peut provoquer une agitation générale et profonde, car le pays ne le supporterait pas.

Certains démocrates voudraient transformer leur régime de prédilection en un état permanent de fièvre et d'excitation. C'est le moyen assuré d'empêcher les institutions républicaines de jamais prendre racine, et c'est là ce que font trop souvent les partis extrêmes.

Il faut partir de ce principe que nos sociétés actuelles, industrielles et laborieuses, n'accepteront jamais un régime qui ne donne pas la sécurité durable dont l'industrie et le travail ont besoin. Donc ceux qui cherchent constamment à agiter le pays, sont les ennemis de la démocratie. Plus les institutions démocratiques donneront à un pays de sécurité et même de repos, plus elles auront chance de durer.

Si elles ne lui donnent ni l'un ni l'autre, la nation les demandera au despotisme ou à la dictature.

CHAPITRE III

EN RÉPUBLIQUE PLUS ENCORE QUE DANS UNE MONARCHIE IL FAUT DEUX CHAMBRES

Faut-il qu'il y ait une chambre ou deux chambres?

La question a été souvent discutée, mais il faut la reprendre à nouveau, parce que la plupart des arguments que l'on a fait valoir pour l'une et l'autre opinion ne peuvent plus guère être invoqués aujourd'hui.

Ainsi on a dit avec Montesquieu : Il y a dans la société des familles puissantes qui ont la richesse, les honneurs, un nom historique; il faut leur donner une représentation spéciale, sinon elles seront les ennemies de l'état des choses que vous établirez. « La liberté commune serait leur esclavage. »

M. Guizot a repris l'idée de Montesquieu dans son étude sur *la Démocratie en France*. Il y a, d'après lui, deux types principaux de situation sociale, « celle des hommes vivant du revenu de leurs propriétés foncières ou mobilières, terres ou capitaux, et celle des hommes vivant de leur travail, sans terres ni capitaux ». A chacun de ces deux éléments essentiels et éternels de toute société, il faut une représentation distincte, sinon l'un sera sacrifié par l'autre, et l'on aboutira à la spoliation, à l'anarchie.

Je ne connais pas de théorie plus dangereuse que celle-là et mieux faite pour perdre ce que l'on veut sauver.

Quoi de plus imprudent que de déclarer que les intérêts du capital et du travail sont hostiles, et d'instituer deux chambres rivales pour les représenter?

La propriété est menacée, dit-on; il s'agit de la défendre, et, pour y parvenir, on réunit dans une assemblée les grands propriétaires du pays, afin qu'ils puissent protéger leurs intérêts, qu'on déclare opposés à ceux des travailleurs. On les abandonne sans contrepoids à l'aveuglement de leur égoïsme et aux sottises qu'inspire la peur. Ils ont mission officielle d'arrêter toute mesure démocratique, c'est-à-dire utile au

grand nombre. On organise donc constitutionnellement la lutte des riches et des ouvriers, et l'on parque les premiers à part dans une chambre aristocratique, comme si on voulait les désigner aux colères populaires.

Je doute que l'on s'y prît autrement, si l'on visait à donner des armes au socialisme et à échauffer les haines du prolétariat.

Comment! vous voyez le flot démocratique qui, vous l'avez dit vous-même, coule à pleins bords; il bouillonne dans l'Europe entière, il monte et menace de tout envahir; il agite dans les classes inférieures les passions les plus ardentes et les plus générales, il soulève les nations et renverse les trônes; toutes les forces de la société, concentrées en un seul faisceau et toutes ses armes en une seule main sont impuissantes à le contenir, en ses jours d'emportement, et à ce flot, à cet océan qui avance, vous voulez opposer quoi? une réunion de quelques privilégiés, dont le principal titre au pouvoir dont ils disposent est qu'ils sont riches et vieux!

Une semblable théorie est jugée aujourd'hui. Il ne faut pas admettre que les riches aient un intérêt distinct de celui de la nation, ni leur accorder à ce titre une représentation spéciale; nulle part ils ne se défendront plus efficacement que dans la chambre basse.

On a prétendu aussi qu'une chambre haute était un boulevard nécessaire pour le trône et pour la société. On ne peut plus se faire cette illusion.

La chambre des pairs puis le sénat ont-ils retardé d'une minute la chute de Charles X, de Louis-Philippe et de Napoléon III? « La chambre des pairs, a dit M. Duvergier de Hauranne, n'a ni sauvé, ni perdu le gouvernement de Louis-Philippe, par une raison fort simple, c'est qu'elle n'existait une ligne insérée au *Moniteur* a suffi pour faire disparaître pas. » Et, en effet, une institution sans racines dans les mœurs, et sans fondements dans l'organisation sociale.

Quant au sénat français du second Empire, nul ne peut dire comment il a cessé d'exister.

Une chambre aristocratique, en temps ordinaire, est un grand danger, parce qu'elle suivra et fera suivre par la couronne une politique rétrograde ; elle provoquera ainsi les révolutions, et,

au jour du danger, elle n'apportera aucune force pour défendre la dynastie ou l'état social, l'expérience l'a démontré.

Les raisons invoquées d'ordinaire en faveur d'une chambre unique sont également sujettes à revision.

Voici la principale de ces raisons ; elle est de Sieyès : « La loi est la volonté du peuple ; un peuple ne peut pas avoir en même temps deux volontés différentes sur un même sujet ; donc le corps législatif, qui représente le peuple, doit être essentiellement un. »

Laboulaye a répondu que la loi serait toujours une et représenterait la volonté du peuple, quel que soit le mode employé pour le constater : mais cette réponse est insuffisante. Il faut attaquer l'erreur jusque dans sa racine, et c'en est une très dangereuse de dire que la volonté du peuple doit faire la loi.

En toutes circonstances, il y a un règlement qui est le plus conforme à l'intérêt général, et il y a une résolution à prendre qui est la meilleure ; c'est ce règlement qu'il s'agit de découvrir et de proclamer sous forme de loi ; affaire de science, non de volonté.

Si l'on veut avoir un bon gouvernement, il faut organiser le pouvoir législatif de façon qu'il puisse découvrir la loi, et non rechercher la volonté du peuple.

Sans doute, quand le peuple a quelques lumières, il faut que les pouvoirs sortent de l'élection populaire, parce que autrement ils favoriseraient les privilégiés, ce qui serait contraire à la justice ; mais une fois constitués, ces pouvoirs ont pour mission de chercher et de décréter ce qui est favorable au bien général ; ils ne sont pas élus pour obéir aux caprices et à l'ignorance de la foule.

La loi ne doit pas être l'expression de la volonté du peuple, par la raison très simple que le peuple, n'entendant ordinairement rien aux questions débattues, ne peut avoir de volonté à ce sujet.

S'agit-il de lever de nouveaux impôts, que voudra le peuple ? Probablement ne rien payer du tout, et, quant au système financier le moins désastreux, il n'en a pas la moindre idée.

Quand on admet que les lois sociales et politiques sont, comme les lois mathématiques, affaire de science et d'observation, le syllogisme de Sieyès perd toute valeur.

Le XVIIIe siècle invoquait sans cesse la volonté comme source du droit; le XIXe parle plus volontiers de science. J'estime qu'il a raison.

Un peuple sensé dira : Je veux être gouverné par les meilleures lois possibles; comme je suis incapable de les découvrir, je nommerai à cet effet des gens spéciaux, de même que, pour avoir des chemins de fer, je m'adresse à des ingénieurs, et ces législateurs que je nommerai, je les distribuerai en une ou en deux chambres, suivant le système que l'expérience aura fait connaître comme le plus favorable à la confection de bonnes lois.

La politique est, en grande partie, une science d'observation; c'est ce que n'ont jamais compris les démocrates français de l'ancienne école. Or, l'observation montre qu'avec deux chambres on gouverne mieux et on fait de meilleures lois qu'avec une seule.

Deux grands pays ont principalement donné au monde le spectacle de la liberté populaire garantie par le régime représentatif, l'Angleterre et les États-Unis. Tous deux, l'un une monarchie, l'autre une république, ont adopté la dualité des chambres.

L'exemple de l'Amérique est surtout digne d'attention. Ce n'est pas le congrès fédéral seul qui a deux chambres, afin que les États particuliers y soient représentés; chacun de ces États en a deux également.

Même la République de Libéria, qui marche bien, quoique peuplée uniquement de nègres, a suivi l'exemple des États-Unis. En 1786, la Pemsylvanie, conformément à l'avis de Turgot, adopté par Franklin, essaya d'une chambre, mais elle se vit bientôt forcée d'y renoncer.

Comme le dit le publiscite américain Lieber, le système des deux chambres est un article de foi anglican.

Les Américains n'ont pas adopté une seconde chambre pour qu'elle représente la fortune, l'esprit de conservation ou qu'elle serve de rempart à l'exécutif, comme l'ont voulu sur le continent certains esprits éminents, mais aveuglés sur le mouvement de notre siècle; ils ont obéi à une raison plus forte, qui a même entraîné Stuart Mill, qu'on n'accusera pas d'être trop conservateur. Cette raison, la voici.

Tout pouvoir que rien ne limite ne tarde pas à devenir tyrannique. Il ne souffre aucun obstacle à ses volontés arbitraires. Il frappe les minorités et veut briser toute résistance.

Le despotisme d'une assemblée est encore plus à redouter que celui d'un monarque; celui-ci sera souvent arrêté par le sentiment de sa responsabilité soit devant son peuple, soit devant l'histoire. Une grande réunion d'hommes ne connaît pas ce sentiment : rien ne la modère, la responsabilité étant nulle, Si elle sent qu'elle peut tout faire, elle ne s'arrêtera devant rien *sic volo, sic jubeo, sit pro ratione voluntas*. La théorie de la souveraineté de la volonté populaire sera appliquée dans toute sa rigueur.

Pour la plupart des démocrates français, la liberté consiste à prendre part au gouvernement. Pourvu que le peuple entier vote et que ses élus gouvernent, cela suffit. Pour les Anglo-Saxons, la liberté consiste dans les obstacles opposés à l'arbitraire du gouvernement : ils ne veulent de pouvoir sans contrôle nulle part.

« C'est, selon moi, dit Mill, une maxime fondamentale de gouvernement, qu'il devrait y avoir en toute constitution un centre de résistance contre le pouvoir prédominant, et, par conséquent, dans une constitution démocratique un moyen de résistance contre la démocratie. » Cela est nécessaire aujourd'hui plus que jadis, parce que la centralisation place la direction de tous les rouages administratifs aux mains du pouvoir souverain. Supposez une assemblée unique, quand il n'y a nulle part ni corps indépendants ni centres de résistance légale, vous avez la plus parfaite organisation du despotisme sous le nom de république.

Le marquis Alfieri, dans son excellent travail sur la réforme du sénat italien (*La questione della riforma del Senato*) cite un mot profond de Machiavel : « Ceux qui constituent une république avec prudence doivent considérer comme la chose la plus nécessaire de donner à la liberté une forte garantie, et le peuple vivra libre d'autant plus longtemps que cette garantie aura été placée en de meilleures mains. »

Un autre avantage d'une seconde Chambre, c'est la nécessité qu'elle impose à la première de bien démontrer qu'elle a raison.

Tous les peuples libres ont toujours voulu qu'au-dessus des

tribunaux de première instance il y eût des cours d'appel, parce qu'ils ont pensé qu'ainsi il y avait plus de chances d'arriver à un jugement équitable. Le même motif peut être invoqué en faveur d'une seconde Chambre. Il y aura plus de chances ainsi d'avoir de bonnes lois.

La résistance que cette Chambre peut opposer aux mesures votées par l'autre assemblée a une réelle utilité : celle-ci sera obligée, pour convaincre ses adversaires, d'approfondir les questions, de les étudier sous toutes leurs faces, de montrer que ses décisions sont conformes à l'intérêt général et d'exciter en sa faveur un puissant mouvement de l'opinion publique. Or une loi médiocre, mais appuyée par l'opinion, sera plus efficace et portera plus de fruits qu'une loi meilleure, mais imposée par un décret ou un vote, sans que le pays approuve.

La discussion de la loi est souvent aussi utile que la loi elle-même. Il ne suffit point de réclamer une réforme, l'important est d'y gagner les esprits. Tel est le genre de service que la chambre des lords rend à l'Angleterre. Elle repousse une fois, deux fois, une mesure votée par la Chambre des communes; une agitation en résulte : le pays s'enflamme pour la réforme, et les pairs finissent par céder.

L'opposition des lords sert à rendre populaire les mesures qu'ils rejettent.

L'obligation où se trouvent les deux Chambres de s'entendre pour faire la loi leur communique à toutes deux un esprit de conciliation et de transaction, car elle leur impose des concessions réciproques. Or cet esprit est indispensable à la pratique des institutions libres. Comme il y a toujours deux partis au moins en présence, il faut, autant que possible, que la majorité tienne compte des objections et des répugnances de la minorité, afin de ne pas la pousser à une opposition factieuse.

On a voulu que la Chambre haute représentât l'esprit de conservation et la Chambre basse l'esprit de progrès : vieille et périlleuse théorie, car, dans un temps aussi impatiemment avide de réformes que le nôtre, ce serait vouer la Chambre haute à une impopularité qui la perdrait irrémédiablement, avec ceux qui s'appuieraient sur elle.

Si l'on veut qu'une seconde chambre rende des services,

il faut lui ménager la considération et le respect du pays.

Notre organisation politique et sociale demande d'ailleurs de si nombreuses réformes qu'il est bon que les deux chambres rivalisent d'activité sur ce terrain ; mais, ce qui est nécessaire, c'est que l'une des deux chambres représente plus spécialement la tradition, la sagesse, la science, la prévoyance, les qualités que donnent l'élévation de l'esprit et la connaissance des faits. Tel est le caractère du Sénat des États-Unis, lequel jouit de bien plus de respect et d'autorité que la Chambre des députés. Ce Sénat n'a pas été institué pour barrer le chemin au progrès, mais plutôt pour éclairer sa marche, et jamais on ne l'a accusé de tendances rétrogrades.

Tout démocrate qui met le salut de son pays au-dessus d'un syllogisme de Rousseau ou de Sieyès doit bien considérer ceci : dans un régime démocratique où tous les pouvoirs, même l'exécutif, sont soumis à un renouvellement constant, il faut de toute nécessité qu'il y ait une institution où l'esprit de suite et de tradition puisse se concentrer, afin d'exercer son empire sur la marche des affaires. Cela est surtout indispensable pour la politique extérieure, sous peine de périr.

Sans doute, ici encore, il faut suivre l'exemple des États-Unis et s'abstenir de politique extérieure le plus qu'on peut, s'occuper beaucoup de ses propres affaires et très peu de celles des autres.

En politique, l'esprit de suite assure le succès. Voyez les États aristocratiques, Rome, Venise, l'Angleterre, comme ils se maintiennent à travers les siècles !

Les États à souverain électif, et par suite à politique variable, ont succombé aussitôt qu'ils se sont trouvés en présence d'autres États où les mêmes vues se perpétuaient.

L'empire germanique était un corps impuissant que l'on dépeçait à volonté : la Prusse, avec sa « mission providentielle », poursuivie avec une âpre persistance, a fini par prendre sa place.

La Pologne était un puissant royaume, quand la Russie était un camp tartare : la Russie a dévoré la Pologne. Elle a eu l'esprit de suite dont son infortunée victime a complètement manqué. Voilà ce que nous enseigne l'histoire.

Les pays qui adoptent des institutions démocratiques doivent

donner une large part du gouvernement à un corps possédant cet esprit qui fait la force des aristocraties, sinon ils ne pourront tenir tête aux États conduits par des cabinets, qui poursuivent avec persistance les mêmes visées. Les États-Unis peuvent en ce point servir de modèle. Jusqu'à présent leur sénat a montré autant de perspicacité, de sagesse, d'habileté, que les cabinets européens.

Comment constituer la chambre haute?

Plusieurs publicistes éminents ont proposé d'en faire nommer les membres par les conseils provinciaux, et cette idée semble avoir obtenu de nombreuses adhésions. C'est le système en vigueur en Hollande, et il y donne de bons résultats. Seulement, il ne faudrait limiter par aucune condition de cens ou de résidence le choix des conseils. Ceux-ci auraient le plus grand intérêt à se faire représenter par des hommes éminents jouissant d'une grande autorité, et il faut qu'ils puissent les choisir dans toutes les parties du pays et dans toutes les classes de la société.

M. le duc de Broglie voulait faire nommer les membres de la première chambre par les départements, « sur une liste où auraient figuré les vraies illustrations du pays, tous les premiers en ordre dans toutes les carrières publiques, toutes les fortunes considérables et consolidées ».

M. Prévost-Paradol a proposé de confier la nomination des membres de la première chambre à des assemblées régionales formées par la réunion des conseillers de plusieurs départements. Le système actuellement pratiqué en France, lequel attribue la nomination des sénateurs à un collège électoral où figurent les maires et les députés, donne de bons résultats. Mais je crois qu'ici encore il faudrait aussi employer un des moyens indiqués plus haut pour assurer la représentation des minorités.

Il serait essentiel aussi que les hommes les plus distingués des partis avancés entrassent dans la première chambre. Elle n'aura d'influence réelle que si elle ne prend pas un caractère exclusivement rétrograde, et si toutes les grandes opinions y sont représentées et y luttent. Il y faut la même vie, le même éclat que dans l'autre chambre, sinon elle ne sera qu'un rouage inutile comme le Sénat et la Chambre des pairs.

Aux 150 membres environ élus par le collège électoral, régional ou provincial, il faudrait adjoindre un même nombre de représentants des grands intérêts, des corps constitués, de certains services publics, de tous les centres organisés de la vie intellectuelle et économique du pays. Ainsi, par exemple, les chambres de commerce, les universités, le barreau, les académies, le corps médical, la diplomatie, etc., nommeraient un certain nombre de représentants. Quelques très hauts fonctionnaires pourraient être admis à titre personnel. Les corps d'élite nommeraient des hommes distingués, d'un esprit pratique et ayant des connaissances spéciales, ce à quoi l'élection populaire n'a pas assez d'égard.

C'est un vice reconnu de la démocratie de ne pas faire arriver au pouvoir les hommes qui sont le plus dignes et le plus capables de l'exercer. Aux États-Unis, la Chambre basse est en général mal composée, tandis que les sénateurs, nommés par les États, sont souvent des politiques éminents.

Si l'on veut assurer au pays le service des hommes qui sont le plus à même de bien diriger les affaires publiques, il faut s'adresser ailleurs qu'au suffrage universel.

Beaucoup de socialistes sont dégoûtés des résultats de l'élection ordinaire, et ils réclament ce qu'ils appellent la représentation du travail, c'est-à-dire des représentants élus par les différents groupes industriels et agricoles, la métallurgie, les mines, le coton, la soie, la viticulture, le commerce et ainsi du reste. L'idée a du bon. Sismondi, dans ses études sur les constitutions libres, l'a préconisée, et il a rappelé que les communes du moyen âge en Italie et en Flandre, constituaient ainsi leur magistrature. En élargissant le système, et en appelant au gouvernement de l'État les représentants des industries, des fonctions, des services et des académies, on obtiendrait ce qui manque d'ordinaire à la chambre populaire, les connaissances spéciales [1]. Les membres des deux assemblées devraient d'ailleurs être rétribués de même.

(1) La nécessité d'y représenter les intérêts, l'expérience et la science a été parfaitement démontrée dans un excellent livre de M. A. Prins. *La démocratie et le régime parlementaire* précédé d'une introduction, par M. Émile de Laveleye et dans un travail de M. H. Denis, *Revue sociale et politique*, n° 5. Bruxelles, 1891.

CHAPITRE IV

LA CHAMBRE HAUTE NE DOIT PAS ÊTRE INVESTIE D'UN DROIT DE VETO ABSOLU

Je ne crois pas qu'il faille accorder à aucune des deux chambres le droit de rejeter indéfiniment un projet voté par l'autre chambre. C'est un droit dont la Chambre des lords jouit en Angleterre, mais elle en fait rarement usage, parce qu'elle est assez clairvoyante pour comprendre que l'usage de son privilège mettrait bientôt son existence même en danger.

Deux choses sont à craindre, d'abord que la chambre récalcitrante ne sût point céder à temps, l'esprit de transaction manquant de plus en plus; ensuite que l'opinion ne supportât pas l'usage d'un veto absolu et définitif.

Si l'on veut éviter la chance d'une révolution, il faut trouver un moyen légal de vaincre la résistance trop prolongée de l'une des deux chambres.

On peut d'abord faire nommer par chacune d'elles des commissaires chargés de trouver un moyen terme accepté de part et d'autre; mais, si ce moyen échoue, et si un même projet de loi, voté deux fois dans deux sessions successives par l'une des chambres, a été rejeté deux fois par l'autre, la question devrait être décidée à la majorité absolue, dans une séance plénière à laquelle assisteraient les membres des deux assemblées. C'est là une disposition que renfermait la précédente constitution du Brésil : elle est très sage, et surtout parfaitement appropriée à la situation présente dans les pays démocratiques.

CHAPITRE V

DE LA PLACE QUE DOIVENT OCCUPER L'AGE ET L'EXPÉRIENCE DANS LE GOUVERNEMENT

La sagesse et l'expérience sont le propre de ceux qui ont vécu longtemps et qui ont beaucoup vu; mais, s'ils sont mêlés à la foule, comme ils sont peu nombreux, leur autorité sera annulée. C'est pourquoi la vénération qu'inspire l'âge a porté presque tous les peuples à réunir les vieillards les plus respectés en un corps politique jouissant d'un pouvoir spécial. C'est ainsi que l'on trouve les gérontes en Grèce, les sénateurs, les praticiens à Rome, les seigneurs en Italie, les aldermen en Angleterre, les starostes en Russie, dont le nom signifie « *les vieux* ». La démocratie, à Athènes, a été moins capable de gouverner les affaires extérieures que les aristocraties dans d'autres cités, notamment à Sparte. Elle prend les armes sans motif suffisant, elle se décourage vite, elle frappe de ses vengeances des généraux habiles, mais que le succès a trahi un moment; elle gère mal les finances et accable les citoyens d'impôts.

Quelle habileté dans le Sénat romain, dans l'aristocratie de Venise, dans celle d'Angleterre! L'imprévoyance des assemblées populaires a été partout si reconnue, qu'on admire une assemblée où la prudence pouvait exercer une influence décisive sur la marche des affaires.

Le simple citoyen qui arrive à l'assemblée populaire pense peut-être au bien général, mais plus encore à son avantage particulier; absorbé par les occupations journalières, il ne peut

guère, pour éclairer ses décisions, se remémorer les précédents et prévoir les conséquences.

Le sénateur fait de ses fonctions la principale occupation de sa vie ; il s'y prépare de bonne heure. L'égoïsme national est chez lui le ressort dominant. Les esprits, dans l'assemblée des sages, se forment, par l'étude des traditions, par les discussions journalières, par la connaissance exacte des affaires. L'éloquence, loin de l'entraîner, excite sa défiance. Elle applaudit un beau discours comme une belle tragédie, mais elle n'en est pas influencée. Ces qualités ne se trouvent au même degré dans aucun autre corps politique. La République acquiert en eux un trésor d'habileté et d'expérience. Ils embrassent du regard le passé et l'avenir.

L'esprit de suite qui manque dans la démocratie est aussi souvent absent dans la monarchie. Un changement de règne amène souvent un changement complet de direction. Tel prince aime la guerre comme Louis XIV, tel autre les plaisirs comme Louis XV. L'un est imprévoyant et s'endette comme François Ier ; l'autre est économe et bon administrateur comme Frédéric II. Dans un Sénat, la même politique se transmet de génération en génération ; on dirait un homme qui ne meurt pas, qui ne vieillit pas, et dont l'expérience s'accroît avec les années. Ces qualités sont surtout celles d'un Sénat qui se recrute en raison des fonctions remplies plutôt qu'en vertu de l'hérédité.

Toutefois, quelque avantage qu'ait ainsi le gouvernement des plus sages, il a le grave inconvénient de priver le peuple de cette éducation que donne l'exercice des droits politiques. L'État est bien conduit ; il a de la puissance, de l'éclat, mais les sujets restent inertes et déprimés. Or, le premier but de l'État est de former des hommes. Il faut donc réserver une juste part d'influence aux représentants du peuple.

CHAPITRE VI

LE SÉNAT ROMAIN

Le Sénat romain est, je pense, le modèle le plus parfait d'une première Chambre. Le rôle qu'il a joué dans les annales de Rome sous la république et même sous l'empire, pendant plus de mille ans, forme l'une des pages les plus instructives de l'histoire des institutions politiques. Il est donc utile de montrer comment il était constitué et quelles étaient ses attributions.

Le Sénat romain n'a jamais été un corps élu par le peuple, comme les assemblées parlementaires modernes.

Sous la royauté, le Sénat était une assemblée de patriarches, un conseil privé du roi; celui-ci, selon la tradition, devait le consulter dans les affaires importantes. Les sénateurs étaient choisis par le roi parmi les *seniores patres familias*.

Sous la république, les consuls, héritiers du pouvoir royal, eurent d'abord le droit de nommer les sénateurs. La dignité sénatoriale était conférée pour toute la vie, mais il appartenait aux consuls de pourvoir au remplacement des sénateurs décédés pendant l'année. Ce droit resta longtemps illimité : les consuls pouvaient choisir qui ils voulaient parmi les patriciens. Cependant, une magistrature curule donna, de bonne heure, à celui qui en était investi, le droit d'entrer au Sénat et même, à l'expiration du mandat, de continuer à y siéger et à y prendre la parole : *jus sententiæ dicendæ*.

Le *plebiscitum Ovinium* (IVe siècle avant notre ère) transféra aux censeurs le droit de nommer les sénateurs : la *lectio senatus*. En même temps, il leur fit une obligation de les choisir

parmi tous les ordres de magistrats. La liberté de reviser la liste sénatoriale était donc limitée, et c'était le peuple, qui, dans ses comices centuriates et tributes, choisissait indirectement les futurs sénateurs, en élevant les citoyens aux honneurs.

La *lectio senatus* se faisait à chaque recensement, tous les cinq ans. Le censeur prenait la liste des sénateurs, dressée par ses prédécesseurs, et commençait par en rayer ceux qui étaient décédés depuis la dernière *lectio* et ceux qui avaient encouru la mort civile ou une pénalité entraînant, de par la loi, la perte de la dignité sénatoriale. Il avait le même droit de rayer ceux qu'il jugeait indignes : « le libertinage, le mauvais exemple donné par le père à ses enfants, l'infidélité à la parole donnée, le parjure, la lâcheté, la mauvaise administration de la fortune, la vénalité des juges, les concussions et les cruautés des magistrats à l'égard des alliés étaient autant de causes d'indignité [1]. »

Après ces radiations, le censeur inscrivait sur la liste tous les citoyens qui, depuis la dernière *lectio*, avaient géré une magistrature : dictature, censure, consulat, *magisterium equitum*, préture et questure; vers la fin de la république, aussi le tribunat.

Le nombre des sénateurs fut de 300 jusqu'à Sylla; après lui, il fut doublé. Les conditions requises pour être admis étaient : la possession de la cité romaine et du *jus honorum* et la qualité d'ingénu, c'est-à-dire de fils d'homme libre. Du temps de la république, il n'existait pas, comme sous l'empire, de cens sénatorial. L'exercice de certaines professions, comme celle d'acteur, de gladiateur, celles pour lesquelles on recevait un salaire (*mercenarii*) était incompatible avec la dignité de sénateur. L'agriculture et le grand commerce, cependant, ne l'étaient pas.

On est parvenu à reconstituer la liste entière des sénateurs en l'an 55 avant notre ère; elle comprend 43 patriciens et 372 plébéiens. On y trouve 7 anciens censeurs, 28 consulaires, 120 anciens préteurs, 7 anciens édiles curules, 53 anciens tribuns et 199 anciens questeurs.

(1) V. le savant ouvrage de M. Willems, *le Sénat romain*, t. I, p. 246.

Le Sénat, sous la République, était donc formé de l'élite de ceux que le peuple avait honorés d'un mandat public.

Ses attributions étaient multiples. Au point de vue législatif, il donnait aux lois votées par le peuple la sanction qui les rendait obligatoires. Vis-à-vis des magistrats, il était un corps consultatif, une sorte de Conseil d'État dépositaire des traditions de l'administration qui, sur l'invitation des magistrats, examinait toutes les affaires importantes de la République.

Jusqu'au IVe siècle avant Jésus-Christ, la sanction du Sénat, la *patrum auctoritas* devait suivre toute élection et tout vote d'une loi par les comices; elle était nécessaire pour que ces décisions fussent valables. Mais les lois *Publilia* et *Mœnia* (339-338 av. J.-C.) rendirent cette sanction illusoire, en exigeant qu'elle fût préalable à la décision populaire. La loi *Hortensia* (286 av. J.-C.) vint encore diminuer l'influence du Sénat en matière législative, en déclarant que les décisions de la plèbe, les *plébiscites*, pour lesquelles la *patrum auctoritas* n'était pas exigée, liaient le peuple tout entier. Pendant les trois derniers siècles de la République, le Sénat n'avait plus le droit de casser les élections ni de destituer les magistrats élus par le peuple, pas plus que celui d'annuler des lois votées par le peuple ou d'en suspendre l'exécution.

Les plus importantes attributions du Sénat étaient de l'ordre administratif. Il avait d'abord le droit de prendre des mesures de salut public, en cas d'événement grave; c'était le Sénat qui décidait quand il y avait lieu de nommer un dictateur, quand il convenait de décréter « l'état de siège » (*tumultus*, *justitium*).

Ensuite, il prenait des mesures d'administration générale ; il répartissait les provinces entre les différents magistrats qui étaient chargés de les administrer ; il déléguait certaines fonctions religieuses, financières, diplomatiques à certains magistrats ; il pouvait aussi prolonger, non la durée du mandat, mais les pouvoirs de certains magistrats. Il veillait encore à ce qu'il n'y eût pas d'interruption dans l'exercice du pouvoir consulaire. Il avait des attributions restreintes en matière judiciaire : il instruisait parfois des procès extraordinaires, comme le meurtre d'un magistrat ou le complot contre la sûreté de l'État.

C'est surtout en matière militaire et diplomatique que les pouvoirs du Sénat étaient étendus. C'était lui qui répartissait les commandements militaires, en désignant aux magistrats, consuls, préteurs, questeurs, les provinces où se trouvaient les armées. Il nommait les lieutenants des généraux, et surveillait de très près les opérations militaires. Il décernait les honneurs aux généraux vainqueurs et pouvait aussi infliger des punitions à ceux qui avaient failli à leur devoir.

Toute la politique étrangère de la République romaine était l'œuvre du Sénat. Il prenait des décisions sur la déclaration de guerre, la conclusion de la paix ; il donnait audience aux députations étrangères, envoyait des embassades et des missions diplomatiques.

Une chose digne de remarque, c'est que le Sénat n'avait pas le droit d'initiative et que ses décisions n'avaient pas de force obligatoire pour les magistrats qui les avaient provoquées. Les *senatus consultes* n'étaient exécutoires que par la volonté des magistrats. Le Sénat se bornait à « conseiller », à « inviter » un magistrat à agir dans tel ou tel sens. La puissance de la grande assemblée romaine, qui a laissé dans l'histoire des exemples de stoïcisme, de prudence et de sagesse extraordinaires, venait surtout de l'autorité morale de ses membres.

CHAPITRE VII

LA RÉUNION DES CHAMBRES

En général, dans les États constitutionnels, c'est le souverain qui convoque les Chambres. L'histoire en donne la raison : c'est le roi qui appelait auprès de lui les représentants de la nation, principalement pour demander des subsides, subsidiairement pour obtenir l'approbation de certaines lois ou de certains actes politiques importants.

Partout le Parlement et les États généraux se sont efforcés d'obtenir leur réunion annuelle, ou tout au moins fréquente. En Angleterre, déjà en 1312, un statut d'Édouard II décida que le Parlement s'assemblerait une ou deux fois par an, et, sous Édouard III, deux lois (1330 et 1362) posèrent le principe qu'il y aurait une session chaque année : « *Item :* pour maintenence des ditz articles et estatutz et redresser divers meschiefs et grevances que reignent de jour en autre soit plement tenus chescun an, come autrefoiz estait ordeique par estatuts. » On sait que les souverains ne tinrent nul compte de ces prescriptions si formelles. Le *Bill des droits* décide qu'il sera fréquemment tenu des parlements et une loi postérieure porte que les Chambres s'assembleront au moins tous les trois ans. Il n'y a donc que la nécessité de voter annuellement le budget qui impose la réunion annuelle du parlement anglais.

Toute constitution démocratique doit proclamer que les Chambres se réunissent de plein droit à jour fixe, sans qu'il y ait besoin d'attendre une convocation du pouvoir exécutif. C'est ce que décident la constitution fédérale des États-Unis : « Sect. V. Le congrès s'assemblera au moins une fois l'an et

se réunira le premier lundi de décembre, à moins qu'un autre jour ne soit fixé par loi. » Et la constitution belge « Art. 70. Les Chambres se réunissent de plein droit chaque année, le deuxième mardi de novembre, à moins qu'elles n'aient été réunies antérieurement par le roi ».

Le paragraphe suivant porte : « Les Chambres doivent rester réunies chaque année au moins quarante jours », ce qui est encore une utile précaution en faveur de l'exercice de la souveraineté de la nation.

Au Chili existe une institution très utile, appelée « Commission conservatrice ». Elle est composée de quatorze délégués choisis par moitié par chacune des deux Chambres. Ses attributions consistent à veiller, pendant la prorogation des Chambres, à l'observation de la constitution et des lois et à adresser au président, s'il y a lieu, des communications relatives aux affaires publiques.

CHAPITRE VIII

LA VÉRIFICATION DE L'ÉLECTION DES REPRÉSENTANTS

Dans presque tous les pays constitutionnels, à l'exemple de ce qui s'est fait en Angleterre depuis 1586, ce sont les Chambres qui vérifient l'élection de leurs membres.

En Belgique, les conseils provinciaux ont le même droit. Quant aux élections communales, c'est la députation permanente qui statue sur leur validité, sauf recours au roi par le gouverneur. En un mot, ce sont des corps essentiellement politiques, les Chambres, le conseil provincial, la députation permanente, le ministre de l'intérieur, qui décident ces questions, ou pour mieux dire ces procès politiques. Ils sont en réalité juges et parties, et l'on s'en aperçoit à leurs arrêts.

Par quelle aberration d'esprit a-t-on confié aux assemblées elles-mêmes, c'est-à-dire à la majorité, le droit d'augmenter à sa convenance le nombre de ses adhérents, en réduisant celui de ses adversaires?

Les cas où la majorité a abusé de ce droit sont fréquents partout. En France, notamment, la vérification des pouvoirs donne lieu, à chaque renouvellement de la Chambre, à de longs débats et à des décisions scandaleuses.

Pour mieux faire ressortir ce que ce système a de détestable, je citerai ce qui se passe en Grèce d'après une correspondance récente d'Athènes (1890).

« La vérification des pouvoirs de la nouvelle Chambre, conduite de la façon la plus arbitraire, ne touche pas encore à sa fin; et avec les dispositions de la majorité, on ne sait vraiment pas quand elle sera achevée. C'est à cela que se borne l'œuvre

du gouvernement, depuis près de quatre mois que le nouveau ministère est arrivé au pouvoir. Dorénavant le chef d'un parti qui s'efforcera de s'assurer une forte majorité dans la Chambre, n'aura plus à lutter énergiquement aux élections ; il lui suffira de s'emparer du pouvoir à la faveur d'une seule voix de majorité ; puis il sera libre, à la vérification des pouvoirs, de chasser de la Chambre tous ses adversaires, et de nommer à leur place ceux de ses partisans qui ont obtenu le plus de suffrages ; il changera ainsi sa faible majorité en unanimité complète. M. Tricoupi est entré dans la Chambre avec quarante-cinq de ses adhérents : il n'en reste qu'une quinzaine aujourd'hui. Et même ces quinze auraient été également invalidés, s'il n'était pas de l'intérêt de M. Delijanni de laisser figurer M. Tricoupi dans la Chambre, afin que d'autres personnes ne prétendent pas aspirer à la direction de l'opposition.

« Les scandales incroyables qui ont eu lieu au sujet de la représentation de l'Attique et de la Béotie ne peuvent être comparés à aucun autre acte arbitraire, inspiré par la passion et la démoralisation politique en Grèce ou en aucun autre pays. Tout d'abord on a validé, sur les treize députés de cette circonscription, trois députés seulement et encore parce que ces trois députés étaient les adversaires déclarés de M. Tricoupi. Pour les autres, la Chambre décida de nommer une commission pour faire une enquête. »

« Les commissaires enquêteurs ont cherché, non pas dans quelles communes avait été violée la loi, où s'étaient passés des abus, mais seulement dans quelles communes, grâce aux moyens d'un gouvernement sans scrupule, les députés élus légalement pouvaient être mis en minorité dans une élection complémentaire. Ils ont, en conséquence, jeté leur dévolu sur les communes de Salamine et d'Egine ; c'est pourquoi la majorité a annulé l'élection des neuf amis de M. Tricoupi dans ces deux communes. M. Ralli, malgré l'esprit de parti et son animosité contre M. Tricoupi, a vivement ressenti cet abus de la force et ce grand déni de justice ; il a tenté de sauver tout au moins M. Zingros, populaire chez nous par sa générosité. Mais l'intérêt du parti a prévalu et il a été exclu de la Chambre comme ses autres collègues. Qui peut empêcher une majorité aveugle et passionnée d'annuler les élections à l'infini? Ce ne

sera certes pas un sentiment de justice et de honte, encore moins un peu de sens politique. »

Quand les assemblées françaises de 1793, 1794 et 1795 proscrivaient leurs propres membres, elles ne faisaient rien de plus odieux que celles qui invalident des élections régulières pour fortifier la majorité : c'est le même abus de la force.

Ce qui est certain, c'est que ce système n'a plus aujourd'hui de raison d'être. Il a été établi jadis en Angleterre comme une garantie contre le pouvoir royal qui, par la vérification des élections, pouvait en fausser la sincérité. La couronne, qui convoquait les députés, se réservait naturellement le droit de les admettre ou non au sein de la Chambre. C'est dans ce but qu'en 1586, sous la reine Marie, on voit la Chambre des communes s'arroger pour la première fois, malgré les efforts de la chancellerie, le droit de vérification et admettre un membre dont le chancelier avait annulé l'élection. La même raison a fait que le Parlement a soigneusement défendu ce droit, tant qu'on a pu craindre les entreprises du pouvoir exécutif contre la représentation nationale.

Mais cette prérogative du Parlement a bientôt donné lieu à de graves abus. Ce fut d'abord une commission nommée par la Chambre même et composée de conseillers privés et de jurisconsultes éminents, qui fut chargée de juger les élections contestées. Cette commission devint ensuite un comité ouvert où chaque membre avait le droit de voter, et bientôt le jugement de ces contestations fut déféré à la Chambre même. Était-ce un progrès? Il ne le semble guère. Hallam dit que « la partialité et l'injustice de ces juges fut bientôt notoire ». Ils n'avaient guère égard à la valeur de l'élection sur laquelle ils prononçaient et tenaient exclusivement compte des opinions du candidat élu. Pour épargner au Parlement cet « opprobre », Grenville fit adopter en 1770 un *act* décidant que le jugement des élections contestées serait soumis à une commission. On tirait au sort trente-trois membres de la Chambre; des deux parts, on en récusait quelques-uns; ceux qui restaient et auxquels on adjoignait un délégué de chaque parti, constituaient la commission. C'était en réalité une cour indépendante de la Chambre, quoique composée de ses propres membres. Le *Grenville act*, voté pour un an d'abord et puis maintenu, pro-

duisit pendant quelque temps une amélioration sensible dans les pratiques judiciaires de la Chambre, mais les passions politiques parvinrent à en abuser et à lui enlever tout effet. La majorité de la Chambre trouvait le moyen de s'assurer la majorité dans la commission et celle-ci découvrait toujours que le droit était du côté de son candidat. Aussi, en 1839, ce système, que l'expérience avait condamné, fut remplacé par l'*act* de sir Robert Peel. On créa un comité permanent des élections, nommé au début de chaque session par le *speaker*. C'est ce comité qui ensuite nommait la commission chargée de juger chaque élection contestée. Mais il est évident que cette réforme ne pouvait supprimer le mal, dont la cause subsistait tout entière. L'un ou l'autre parti avait nécessairement la majorité dans la commission. Celle-ci ne pouvait être qu'un juge toujours suspect et souvent partial.

Heureusement pour eux, les Anglais, qui ont créé le régime parlementaire, en ont trop l'intelligence pour en avoir la superstition. On finit par se rendre compte que pour obtenir un jugement équitable, il fallait un juge impartial et partant désintéressé. Ce juge, on ne le trouverait pas dans le Parlement. On était sûr de le rencontrer dans la magistrature. Une loi de 1868, modifiée, mais consacrée par des actes de 1873, 1879, 1881, a décidé que les élections contestées seraient jugées par les juges des cours de droit commun. Ce sont les juges de la Haute Cour qui en connaissent aujourd'hui. La loi de 1868 n'avait été votée qu'à titre d'essai et pour un temps limité. Son application n'a donné lieu à aucune difficulté et l'opinion publique est unanime en Angleterre à en reconnaître les avantages. On a enfin trouvé des juges impartiaux et à l'impartialité de qui tout le monde est forcé de rendre hommage. Ces résultats ont été tels, qu'on a établi une réforme analogue pour les élections communales, dont la validité est jugée par des délégués de la magistrature.

Telle est la leçon que donne l'Angleterre. Il n'est donc pas permis de dire qu'on violerait l'esprit du régime représentatif en suivant cet exemple.

La vérification de la validité des élections est également confiée à un corps judiciaire au Canada (*act* du 24 mai 1874) et en Hongrie (loi du 26 novembre 1874, art. 29.)

Les Chambres électives sont nécessairement animées de l'esprit de parti, lequel, on le sait, aveugle les plus honnêtes gens et les pousse à méconnaître la justice et les faits. Chacun des membres d'un Parlement est convaincu que l'opinion à laquelle il appartient a raison et que de son triomphe dépend le salut du pays. Comment espérer un jugement impartial d'une majorité ainsi composée? Ce système a été combattu en Angleterre par un grand nombre d'écrivains, notamment par Halam, et en Italie par Balbo et par Luzzatti [1]. M. Luigi Palma propose de former une cour spéciale chargée de juger les contestations électorales, laquelle serait formée de cinq membres de la Cour de cassation tirés au sort ou désignés chaque année par la Cour elle-même. (*Diritto costituzionale*, II, 6435.) Ce système paraît excellent : le tirage au sort écarterait même le soupçon que l'opinion dominante au sein de la Cour pût dicter ses choix.

Plus les institutions d'un pays sont démocratiques, plus il faut créer des bornes aux abus du pouvoir de la majorité et des garanties aux droits de la minorité.

(1) Luzzatti, *Il gindizio sulle elezioni politiche contestate in Inghilterra e in Italia. Nuova Antologio*, ottobre 1879.

CHAPITRE IX

DURÉE DU MANDAT DE DÉPUTÉ

La démocratie abrège la durée du mandat des représentants, afin que le peuple les ait toujours sous sa main et en sa dépendance. Aux États-Unis, les députés au Congrès sont nommés pour deux ans, et dans certains États, pour un an seulement. Toutes les fonctions électives sont soumises à de fréquentes réélections. Il en est de même en Suisse.

Si l'on croit qu'il faut avant tout que le Parlement soit l'organe fidèle de la volonté populaire, rien de mieux : on arrive ainsi à établir, en fait, le mandat impératif; l'élu n'est plus que le serviteur et le porte-parole des électeurs. Si, au contraire, on pense que la chose essentielle est de faire les meilleures lois possible, et de mettre au service du peuple, dans ses conseils, le plus qu'il se peut de sagesse, d'aptitude et de prévoyance, il ne faut pas que le mandat des députés ou des conseillers soit trop court.

Si le député doit être soumis après deux ans à réélection, il perd toute indépendance réelle. Sans cesse occupé à se faire renommer, il ne peut consacrer aux affaires publiques l'attention et le travail qu'elles réclament; il n'a pas le temps de donner la mesure de son mérite et de s'initier à l'étude des questions qu'il doit décider. L'esprit de suite fait défaut.

D'autre part, si la durée du mandat est trop longue, la Chambre finira par cesser de représenter l'opinion dominante dans le pays. Le député peut alors poursuivre ses intérêts particuliers et non plus ceux du peuple.

Sept ans comme en Angleterre, même cinq ans, comme en Italie, sont un terme trop long; deux ans comme aux États-Unis ou trois ans comme dans l'empire allemand, en Prusse, en Hongrie, est un terme trop court; quatre ans comme en Belgique et en Hollande semble préférable, mais avec le renouvellement partiel de la Chambre.

CHAPITRE X

L'INDEMNITÉ DES DÉPUTÉS

Certains publicistes, surtout en Angleterre, ont soutenu qu'il ne fallait pas rétribuer les fonctions de député, sous peine d'en faire un métier et non une mission désintéressée. Nul n'a mieux résumé ces objections que Benjamin Constant (*Principes de politique*, ch. v). « Lorsqu'un salaire est attaché aux fonctions représentatives, ce salaire devient bientôt l'objet principal. Les candidats n'aperçoivent, dans ces fonctions augustes, que des occasions d'augmenter ou d'arranger leur fortune, des facilités de déplacement, des avantages d'économie. Les électeurs eux-mêmes se laissent entraîner à une sorte de pitié de coterie, qui les engage à favoriser l'époux qui veut se mettre en ménage, le père malaisé qui veut élever ses fils ou marier ses filles dans la capitale. Les créanciers nommeront leurs débiteurs; les riches, ceux de leurs parents qu'ils aiment mieux secourir aux dépens de l'État qu'à leurs propres frais. La nomination faite, il faut conserver ce qu'on a obtenu et les moyens ressemblent au but. La spéculation s'achève par la flexibilité ou par le silence. Payer les représentants du peuple, ce n'est pas leur donner un intérêt à exercer leurs fonctions avec scrupule, c'est seulement les intéresser à se conserver dans l'exercice de ces fonctions. D'autres considérations me frappent. Je n'aime pas les fortes conditions de propriété pour l'exercice des fonctions politiques. L'indépendance est toute relative. Aussitôt qu'un homme a le nécessaire, il ne lui faut que de l'élévation dans l'âme pour se passer du superflu. Cependant, il est désirable que les fonctions représentatives

soient occupées, en général, par des hommes, sinon de la classe opulente, du moins dans l'aisance. Leur point de départ est plus avantageux, leur éducation plus soignée, leur esprit plus libre, leur intelligence mieux préparée aux lumières. La pauvreté a ses préjugés comme l'ignorance. Or, si vos représentants ne reçoivent aucun salaire, vous placez la puissance dans la propriété, et vous laissez une chance équitable aux exceptions légitimes. »

Ces objections ne seraient fondées que si l'indemnité accordée aux députés était assez élevée pour constituer un appât sérieux; ainsi, elle est trop forte en France. Mais sous un régime démocratique, une certaine rémunération est indispensable si l'on veut pouvoir élire des hommes capables, mais sans autre revenu que leur travail.

Hello donne encore un autre motif : « Il faut que la loi indemnise ouvertement tous les députés pour éviter que quelques-uns acceptent clandestinement. Otez aux faibles le prétexte de la nécessité et la difficulté d'offrir et d'accepter augmentera. »

Aux États-Unis, les représentants reçoivent une indemnité tant au Congrès fédéral que dans les États particuliers. Il en est de même en Belgique, mais seulement pendant la durée des sessions.

Tous les frais d'une élection législative doivent être supportés par les pouvoirs publics et non par les candidats, comme en Angleterre. L'élection d'un représentant ou d'un conseiller municipal est, avant tout, un intérêt public; c'est donc le public qui doit faire face aux dépenses qu'elle exige. Si on les laisse à la charge des candidats, il semble résulter qu'il s'agit d'un intérêt particulier. En outre, ces dépenses étant parfois très élevées, il s'ensuit que les riches peuvent seuls se mettre sur les rangs, ce qui est contraire aux principes démocratiques.

CHAPITRE XII

LES INCOMPATIBILITÉS PARLEMENTAIRES

En démocratie, le principe doit être de laisser aux électeurs la plus grande liberté possible de choisir comme leurs représentants ceux qui sont le plus capables de bien défendre leurs intérêts.

Cependant, dans tous les pays on trouve certaines personnes exclues du Parlement, pour mieux garantir l'indépendance et l'impartialité des députés et des fonctionnaires. Aux États-Unis, en Suisse, en Grèce et en Belgique, ne peut être élu membre, ni de l'une ni de l'autre chambre, quiconque touche un traitement de l'État. Dans d'autres pays, comme en France, en Hollande, en Hongrie, en Angleterre, en Italie, quelques exceptions sont admises en faveur de certaines hautes fonctions. Les motifs de ces exclusions sont faciles à découvrir; elles sont de deux espèces.

Et d'abord, les fonctionnaires dont la situation et l'avancement dépendent du gouvernement ne peuvent exercer un contrôle indépendant sur ses actes. Ils lui sont hiérarchiquement soumis; il leur sera donc pénible de voter contre lui.

Pendant le règne de Louis-Philippe, la Chambre des députés, renfermant un trop grand nombre de fonctionnaires, avait cessé de représenter le pays. L'appui qu'elle continuait à donner au ministère le fit persévérer dans une voie contraire au sentiment public, ce qui finit par amener la révolution de février. Il y a là un enseignement à retenir.

Autres motifs d'exclusion, moins décisifs, il est vrai. Le même homme ne peut suffire à la fois au double travail qu'exigent la mission de député et d'autres fonctions rétribuées.

Il est essentiel que certains fonctionnaires restent entièrement en dehors et au-dessus des luttes politiques, les magistrats surtout. Quelque avantage que puisse présenter la présence à la Chambre de certains magistrats d'un rang élevé, apportant aux délibérations le concours de leur savoir et de

leur expérience, il est bien plus important que la magistrature ne soit pas envahie par l'esprit de parti, sinon toute confiance dans les décisions du corps judiciaire disparaîtrait et les jugements même pourraient être dictés par des préférences ou des vues politiques, ce qu'il faut éviter à tout prix.

Le député ne peut pas ne pas être un homme de parti, et le magistrat ne doit pas l'être.

Les militaires doivent être exclus de la Chambre pour le même motif. Il répugne de penser qu'un commandant de troupes se mêle aux orages des assemblées électorales, publie un programme et prenne part à un mouvement d'opposition contre le gouvernement qu'il doit défendre, ou bien qu'à la Chambre il vote contre le ministère de la guerre dont il dépend. C'est faire naître l'esprit de rébellion et d'indiscipline.

Répétons-le, ce qui menace partout les institutions populaires, c'est le sabre. Un général aimé à la fois par le peuple et par les troupes, s'il devient chef de parti, et que ce parti triomphe, n'a qu'un pas à faire pour proclamer la dictature et anéantir la liberté.

Dans beaucoup de pays, les ministres des cultes sont aussi déclarés inéligibles, parce qu'ils rempliraient moins bien leur mission de paix, s'ils se mêlaient aux luttes politiques. Cela est vrai; seulement quand l'Église est séparée de l'État, il paraît difficile de déterminer ce qu'est un ministre des cultes.

Aux États-Unis et jusque récemment en Norwège, les chefs des départements ministériels étaient aussi exclus du Parlement. Cette exclusion modifie si complètement le régime parlementaire, qu'il faut l'examiner à part.

En résumé, les deux systèmes offrent des inconvénients.

Admettez-vous les fonctionnaires au Parlement, son indépendance est amoindrie et le gouvernement peut exercer sur les décisions une influence factieuse. Supposez qu'une loi soit adoptée, grâce aux votes des députés fonctionnaires; quel grief!

Les excluez-vous, vous portez atteinte à la liberté des électeurs et vous privez le Parlement du concours d'hommes instruits et expérimentés.

A mon avis, le premier système doit être préféré, parce que l'indépendance complète du Parlement est l'intérêt essentiel.

CHAPITRE XIII

LES DÉPUTÉS NOMMÉS MINISTRES NE DEVRAIENT PAS ÊTRE SOUMIS A RÉÉLECTION

Les pays qui ont adopté un régime parlementaire semblable à celui de l'Angleterre appliquent le principe que tout député, nommé à une fonction rétribuée, doit se soumettre à une réélection.

Deux raisons justifient cette prescription : premièrement, il ne faut par que le gouvernement puisse s'assurer l'appui d'un député, en lui accordant une place, et, secondement, il faut mettre les électeurs à même de montrer si oui ou non ils continuent leur confiance à leur représentant qui obtient une place ou un avancement.

Mais ces motifs perdent presque toute leur force, quand il s'agit d'un député qui devient ministre. En outre, si, en se soumettant à réélection, il échoue, son échec atteint le cabinet tout entier. On confère donc à un seul collège électoral le droit de frapper de discrédit le cabinet, qui sera peut-être soutenu par la grande majorité du pays.

La constitution française s'est écartée à cet égard et avec raison de la coutume anglaise.

Dans les pays où aucun fonctionnaire rétribué n'est admis dans le Parlement, sauf les ministres, le député qui accepte une place, cesse de l'être.

CHAPITRE XIV

MANDAT IMPÉRATIF

Le mandat impératif découle logiquement de l'idée généralement admise aujourd'hui que la loi doit être l'expression de la volonté du peuple, car alors l'élu doit vouloir ce que veulent ses électeurs.

Si, au contraire, on admet, comme il sied, que la loi doit être conforme aux nécessités sociales reconnues par la science, le mandat impératif paraît absurde.

Pour que le système représentatif donne de bons résultats, il faut que les représentants soient, autant que possible, les hommes les mieux préparés par l'étude à remplir ces difficiles fonctions et à voter les mesures les plus conformes au bien du pays.

Il est donc peu probable que sur tous les points ils pensent de même que leurs électeurs. S'il y a divergence, quelle est l'opinion qui doit l'emporter? Évidemment celle des représentants.

Ce n'est donc pas aux électeurs à dicter à l'élu sa ligne de conduite, car ce serait soumettre la science aux ordres de l'ignorance : quand j'ai recours à un médecin, ce n'est pas pour lui dicter ses ordonnances.

D'autre part, cependant, on ne peut demander à des citoyens de nommer pour les représenter des députés qui agiraient contrairement à leur opinion arrêtée sur un point très important ou sur une direction générale à suivre. On ne peut exiger que, monarchiste, je donne ma voix à un républicain parce qu'il est doué d'un mérite exceptionnel. Plus il est capable, plus je le crains, et plus je désire l'écarter de l'enceinte de la législature.

Dans tout pays et à tout moment, il y a ainsi des questions capitales qui divisent les partis. Il y a alors mandat impératif, sous-entendu ou exprimé, en ce sens que le candidat qui se présente pour représenter un parti est tenu de lui rester fidèle. Il ne

peut en être autrement. S'il change d'opinion ou s'il vote contrairement au programme général de son parti, il sera considéré comme traître et ne sera plus réélu, mais dans le détail de l'application et dans toutes les questions non contenues dans ce programme, et aussi quant au moment d'agir, il doit conserver sa liberté d'appréciation et d'action.

C'est ici que se posent pour le représentant des questions de conscience très délicates. Le parti auquel j'appartiens veut faire passer une loi, qui rentre dans son programme général, mais que je crois inopportune. Le moment du vote arrive : Si je dis *non*, mon parti perd le pouvoir; si je dis *oui*, une loi est votée qui, j'en suis convaincu, le perdra dans l'avenir. Que faire?

L'un des dangers de la démocratie est évidemment le mandat impératif. Car le *demos* veut d'ordinaire que sa volonté se fasse et il n'a pas grand respect pour la supériorité intellectuelle. Or la foule discerne rarement ce qui est son véritable intérêt. Cet intérêt est de choisir des chefs capables, puis de leur obéir.

Les électeurs peuvent toujours imposer en fait le mandat, quoiqu'il ne soit pas admis par la loi : il leur suffit de ne pas accorder leur suffrage à qui ne s'engage pas à voter comme ils l'entendent.

Le représentant doit fréquemment s'entretenir avec ses électeurs, les réunir en meeting, leur adresser des discours, leur communiquer ses motifs d'agir, leur expliquer les votes qu'il a émis. Il en résulte deux avantages : le premier et le plus grand est de faire l'éducation politique des électeurs; le second est de maintenir des rapports intimes entre l'élu et ses commettants, et ainsi la confiance qu'il inspirera lui permettra de conserver une plus grande liberté d'action.

Partout, dans les États généraux du moyen âge et dans les assemblées fédérales en Suisse, les députés avaient un mandat impératif, et avant de voter ils devaient en référer à leurs commettants, par la raison qu'ils représentaient des provinces, des districts, des villes ou des corps constitués qui formaient autant d'États indépendants, lesquels n'entendaient pas être liés par le vote d'une majorité. Aujourd'hui, l'État est un, la nation est une et le député la représente tout entière.

CHAPITRE XV

DE L'OMNIPOTENCE DES MAJORITÉS

Dans une démocratie solidement et définitivement établie, le peuple fait la loi; il nomme les fonctionnaires qui l'exécutent et les juges ou le jury qui l'appliquent. Il a donc la toute-puissance entre les mains. Voyez la Suisse, quel refuge, quelle défense y reste-t-il à la minorité?

Or rien n'est plus dangereux pour la liberté et pour l'avenir de la démocratie elle-même. La puissance de tout faire et l'idée qu'on dispose de cette puissance conduit à en abuser et à commettre des fautes telles qu'elles mettent la constitution en péril.

L'histoire des empereurs romains et des sultans nous apprend qu'il y a la folie de l'omnipotence.

Elle a souvent conduit les peuples libres à sacrifier impitoyablement la minorité et, par conséquent, à provoquer des soulèvements et la guerre civile.

Les démocraties grecques ont été presque constamment en proie à ces luttes intestines; la majorité se croyait en droit de tout faire, et c'est ce qui les a perdues; il en a été de même dans les républiques italiennes.

La majorité dans une démocratie est bien plus puissante que le despote le plus absolu, car elle trouve des agents et des complices répandus dans la nation tout entière et animés de ses passions. Le despote ne peut agir que par des instruments souvent passifs et parfois sourdement hostiles.

Certes, la souveraineté implique qu'il est un pouvoir qui prononce un commandement absolu.

Mais ce commandement ne peut s'appliquer à tout. Il est un domaine appartenant à l'individu, où l'État ne peut pénétrer et qui doit rester inviolable.

En second lieu, même là où la majorité peut commander, il est désirable qu'il y ait quelque obstacle à ses entraînements.

Il faut donc constituer un pouvoir armé d'une autorité suffisante pour forcer la majorité à réfléchir et à se conformer à ce qui est juste. Ce pouvoir sera tantôt un président ou un

roi, tantôt un sénat. En outre, il est nécessaire de créer des obstacles à l'exécution trop facile des volontés de la majorité, de limiter la sphère où elles agiront et de créer des abris et des remparts pour les minorités.

Les partisans les plus ardents de la démocratie croient assurer son triomphe, en attribuant aux représentants du peuple des moyens de briser toute résistance et de faire prévaloir partout uniformément et sans retard ce qu'ils appellent la volonté populaire. Funeste erreur, comme le montre clairement l'histoire.

Nulle forme de gouvernement n'exige plus de limitations de toute sorte, parce que nulle n'est plus portée aux excès et plus sujette aux entraînements.

Les auteurs de la constitution fédérale des États-Unis, en tout si prévoyants, avaient bien vu que le grand danger qui menaçait leur œuvre était l'omnipotence des majorités : « Il est, dit James Maddison, d'une grande importance dans les républiques, non seulement de défendre la société contre l'oppression de ceux qui la gouvernent, mais encore de garantir une partie de la société contre l'injustice de l'autre... S'il existait une société dans laquelle le parti le plus puissant fût en état de réunir facilement ses forces pour opprimer le plus faible, on pourrait considérer que l'anarchie règne dans une pareille société, aussi bien que dans l'état de nature où l'individu le plus faible n'a aucune garantie contre la violence du plus fort. » (*Fédéraliste*, n° 51).

Et le démocrate Jefferson écrivait à Maddison le 15 mars 1789 : « Le pouvoir exécutif, dans notre gouvernement, n'est pas le seul, ni même le principal objet de ma sollicitude. La tyrannie des législateurs est actuellement et sera pendant bien des années encore le danger le plus redoutable. »

« Si jamais, dit parfaitement Tocqueville, la liberté se perd en Amérique, il faudra s'en prendre à l'omnipotence de la majorité qui aura porté les minorités au désespoir et les aura forcées de faire un appel à la force matérielle. On verra alors l'anarchie, mais elle arrivera comme conséquence du despotisme. » (*La démocratie en Amér.*, t. II, ch. VI). Il aurait pu ajouter : Née du despotisme des assemblées, elle conduira au despotisme d'un maître.

CHAPITRE XVI

AUX VAINQUEURS LES DÉPOUILLES

C'est un des vices ordinaires de la démocratie de ne pas savoir conserver même ses meilleurs serviteurs : elle s'en lasse, les renvoie et les remplace. Le mal s'aggrave quand les places sont données ou ôtées dans un intérêt électoral. Pour s'en convaincre, il suffit de voir ce qui se passe à cet égard en Amérique.

La constitution des États-Unis donne au président le droit de nommer les fonctionnaires fédéraux, en exigeant le consentement du Sénat pour les postes les plus importants. Elle permet en outre au Congrès de conférer le droit de nomination des employés inférieurs soit au président seul, soit aux cours de justice, soit aux chefs des départements ministériels [1].

On interpréta ces dispositions en ce sens que le président ayant le droit de nommer, avait aussi le droit de destituer, sans donner de motifs, selon son bon plaisir.

Les premiers présidents usèrent de ce droit avec beaucoup de modération. Mais en 1828, le président Jackson enleva tout d'un coup leur emploi à cinq cents maîtres des postes et les remplaça par cinq cents de ses partisans. C'était un homme du peuple, élevé au pouvoir par un mouvement populaire, ardent dans ses haines comme dans ses sympathies. Il fut poussé à ce déplacement en masse de fonctionnaires autant par inimitié contre son prédécesseur que par le désir de récompenser ses amis politiques. Pénétré des idées d'égalité extrême, il déclara que la « rotation des emplois » était un principe de la démo-

(1) Voir pour les détails l'ouvrage de M. Bryce que j'ai déjà si souvent cité : *The American commonwealth*, II, pp. 479–491.

cratie. Un de ses adhérents au Sénat de New-York le formula un jour, en un mot resté célèbre : « *Au vainqueur appartiennent les dépouilles.* » « *To the victor belong the spoils.* »

Ce système est entré depuis lors dans les mœurs politiques de l'Amérique. A chaque changement de président correspond un changement général des fonctionnaires fédéraux. L'élection d'un nouveau président suspend, pour ainsi dire, de leurs fonctions tous les agents de la République, depuis les ambassadeurs près des puissances étrangères, jusqu'aux douaniers et aux maîtres des postes des plus petites localités.

Il est intéressant d'examiner les motifs qu'invoquent les Américains pour justifier ce bouleversement périodique de l'administration.

On dit d'abord que la « rotation des emplois » est conforme à l'esprit de la démocratie, parce qu'elle donne à tous une chance égale d'arriver aux emplois. A Athènes et à Florence, on tirait les magistratures au sort. Tout en empêchant la formation d'une caste de fonctionnaires routiniers, paresseux, arrogants, ce système excite une louable ambition parmi les employés. Il les empêche de se croire les maîtres du peuple, comme le font les bureaucrates de l'Europe; impossible pour eux de se figurer qu'ils ont le moindre droit à leur place. Rien de meilleur encore pour satisfaire l'amour de la nouveauté et ce changement de rôles qui est naturel aux pays qui progressent. Enfin, dit-on, si ceux qu'élit le peuple lui-même ne restent en charge qu'un an ou deux dans les villes, si le Président, qui a le droit de nomination, n'occupe le pouvoir que pendant quatre ans, pourquoi les employés subalternes seraient-ils nommés à vie?

Une autre raison encore, c'est que les Américains croient généralement qu'un homme en vaut un autre. « Si vous êtes, « dit-on, capable de vous faire donner une place par le peuple, « vous serez assez intelligent pour la remplir. » Le fait est que la plupart des emplois fédéraux n'exigent pas beaucoup d'aptitudes. Excepté les ambassades à l'étranger et les emplois supérieurs des ministères, le plus grand nombre de ces places sont celles de maîtres des postes et de fonctionnaires des douanes.

Le véritable motif qui empêche de mettre un terme à cette

coutume dont on reconnaît les inconvénients, c'est qu'elle convient à la classe des politiciens de profession, à quelque parti qu'ils appartiennent. Ce sont eux qui profitent des « dépouilles » du parti vaincu; les emplois fédéraux sont la récompense de leurs services électoraux. On comprend aisément la fascination que doit exercer l'espoir d'obtenir une des 120,000 places mises à la disposition du président, sans compter toutes celles qui se distribuent de la même manière dans les États particuliers et dans les villes, car le système des « dépouilles » n'a pas tardé à être appliqué dans les autres corps politiques de la république.

Il n'est pas difficile de montrer tout ce qu'a de détestable cette coutume barbare, qui transporte dans la lutte des partis les usages de la guerre. La conception de l'emploi public est complètement viciée : ce n'est plus l'accomplissement d'un devoir envers la communauté; c'est un salaire payé pour des services rendus à un parti. Le système des dépouilles a abaissé le niveau de la moralité publique. La mauvaise foi est devenue cynique. Tous les moyens imaginables ont été employés pour vicier les élections et empêcher la liberté du vote populaire. Comme le président ne peut connaître personnellement les partisans auxquels il doit distribuer les places, il abandonne son droit aux sénateurs de chaque État, ce qui leur fait perdre un temps considérable, enlevé aux affaires publiques.

Naturellement, les agents électoraux qu'on nomme ne se montrent pas des fonctionnaires modèles. Bien que la plupart des postes fédéraux n'exigent qu'une intelligence moyenne, on a constaté souvent l'insuffisance des aptitudes des employés. En outre, ceux-ci sont, cela se conçoit, à la dévotion du sénateur ou du député à qui ils doivent leur place.

Autant ils déploient de zèle pour conserver les faveurs de leurs protecteurs, autant ils sont négligents dans les affaires qui n'intéressent pas leur parti.

Il est juste d'ajouter qu'à la suite d'un mouvement puissant de l'opinion publique, on a mis quelques bornes au système des « dépouilles ». En 1883, un *Act* du Congrès qui porte le nom de son auteur, le *Pendleton Act*, a organisé des examens pour l'obtention d'un nombre considérable d'emplois et cette mesure a été adoptée aussi en partie dans certaines villes.

CHAPITRE XVII

LE VOTE DU BUDGET

Dans la Constitution de certains pays, notamment dans celles du Danemark et de la Bulgarie, se trouve une clause portant que, dans le cas où le budget ne pourrait être voté en temps utile, le gouvernement continuerait à percevoir les impôts, sauf à réclamer un bill d'indemnité à la prochaine réunion du Parlement.

En Danemark, la Chambre populaire a, pendant plusieurs années, refusé de voter le budget. Le ministère est, néanmoins, resté au pouvoir; il a levé les impôts, puis demandé son bill d'indemnité et, quoique ne l'obtenant pas, il a continué à gouverner, sans avoir un budget régulièrement voté. L'absolutisme s'est rétabli ainsi à l'abri de cette détestable clause. Le pouvoir du Parlement est en fait annulé.

La règle doit être celle-ci : les Chambres se réunissent de plein droit à telle date, et aucun impôt ne peut être perçu s'il n'est voté par les deux Chambres.

Le privilège de tous les pays où subsistait quelque liberté au moyen âge, a été que nul impôt ne serait levé sans le consentement des représentants du peuple. Le droit essentiel, toujours reconnu, au moins en principe, aux États-généraux et aux Parlements était celui de voter les impôts.

C'est parce que le Parlement anglais a conservé ce droit, qu'en Angleterre la royauté a été vaincue et la liberté conservée; c'est parce que les États-généraux, en France, y ont renoncé, sous Charles VII, que peu à peu s'est établi l'absolutisme; c'est pour défendre ce droit essentiel que les États-Unis se sont soulevés contre l'Angleterre.

Dans la Constitution de tout État libre, il faut donc inscrire, en termes clairs et précis, le principe qu'aucun impôt ne sera perçu, s'il n'est voté par le Parlement.

D'autre part, en Angleterre, il n'est pas permis à la Chambre de voter directement une dépense non proposée par le gouvernement [1]. Il y a pour cela une bonne raison. La Chambre peut être entraînée à décréter une dépense qui plaira au peuple, laissant au gouvernement l'impopularité de demander un nouvel impôt pour y faire face.

En Angleterre, une partie du budget, celle qui correspond à des dépenses obligatoires, est consentie d'une façon permanente. En général, dans les autres pays constitutionnels, tout le budget est voté annuellement. Quand il y a lieu de craindre les usurpations du souverain, le second système est préférable parce qu'il donne au Parlement un pouvoir plus absolu de renverser le ministère, en rejetant tout le budget. En république, semble-t-il, le système anglais n'offrirait pas de dangers et il a d'incontestables avantages.

En Angleterre, toute loi établissant ou nécessitant un impôt doit être votée d'abord par la Chambre des communes et la Chambre des lords peut l'adopter ou la rejeter, mais non y introduire des amendements. Cette prérogative de la Chambre basse a été formellement revendiquée et reconnue en novembre 1407, dans le Parlement siégeant à Gloucester, sous Henri IV; mais l'historien Stubbs prétend que le principe en était déjà alors consacré par un long usage. Toutes les Constitutions qui ont pris pour modèle celle de l'Angleterre ont adopté cette règle, tant en Amérique (*Constitution fédérale*

(1) Le règlement permanent (*Standing Order*) de la Chambre des communes porte : *That this House will receive no petition for any sum relating to public service or proceed upon any motion for a grant or charge upon the public revenue whether payable out of the Consolidated fund or out of money to be provided by Parliament, unless recommended from the Crown.* On trouvera des explications et des exemples à ce sujet dans Sir J.-E. Erskine May (*Parliamentary Practice*, I, pp. 547, 569, 6e édit.).

La Chambre pousse si loin le respect de cette règle sage et désintéressée qu'elle s'est imposée (Gladstone, *Quarterly Review*, janv. 1877), qu'elle a refusé de recevoir un rapport d'une Commission nommée par elle, par ce seul motif que ce document contenait une recommandation de payer une somme d'argent non réclamée par la Couronne. L'initiative des dépenses appartient donc d'une façon absolue au pouvoir exécutif. (V. comte de Franqueville, *Le gouvernement et le parlement britanniques*, t. III, p. 454.)

des Etats-Unis, art. 1, sect. VII, § 1), qu'en Europe (*Constitution belge*, art. 27). (*Constitution française de* 1875, art. 8) : « Les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle. »

La raison historique et rationnelle invoquée en faveur de cette disposition est que la Chambre basse représente plus spécialement le peuple, sur qui l'impôt pèse le plus [1]. Dans un régime démocratique, où le Sénat représenterait, non l'aristocratie ou la plutocratie, mais la science, la raison, l'expérience, la sagesse, il n'y aurait nul motif de maintenir cette clause, d'autant plus que la Chambre basse pourrait toujours rejeter tout projet de loi adopté par la Chambre haute.

Sauf en Angleterre, on accorde généralement à la Chambre haute le droit d'amendement même pour les lois de finances.

(1) V. Blackstone, *Commentaries on the laws of England*, liv. I, ch. II, n° 5, et Bluntschli, *Allgemeines Staatsrecht*, chap. IX, n° 11.

CHAPITRE XVIII

LES LOIS A OPTION LOCALE

Chez les peuples où l'influence de la révolution française et de l'empire français continuent à se faire sentir, on ne comprend pas que la même loi ne soit pas appliquée dans tout le pays et de la même façon. On veut des règlements identiques pour un hameau de cent habitants, comme pour une ville qui en compte cent mille, au Nord comme au Midi, dans les cantons les plus éclairés, comme dans ceux qui le sont le moins. L'esprit classique, l'amour de l'uniformité n'admettent pas d'exception : une loi est bonne : donc elle doit l'être partout et pour tous; il y a une constitution politique qui est la meilleure : donc tous les peuples doivent en jouir.

En Angleterre et aux États-Unis, on ne l'entend pas ainsi; on y vote souvent des lois générales, qui ne seront appliquées dans les divers districts, que si les habitants eux-mêmes le décident : c'est ce que l'on appelle *local option*, l'option locale.

Ainsi la dernière loi anglaise sur l'enseignement primaire n'a pas décrété comme sur notre continent, que l'instruction serait partout gratuite, obligatoire et dirigée par une commission locale. Elle a donné aux électeurs dans chaque commune, le droit de créer des bureaux scolaires (*school boards*) et d'imposer aux parents l'obligation d'envoyer leurs enfants à l'école.

En Angleterre, aux États-Unis, la loi ne défendra pas partout la vente des boissons spiritueuses. Elle laissera aux provinces, aux comtés, aux diverses localités le soin de prononcer cette interdiction.

Cette façon d'agir est sage. D'abord, il est des lois dont l'application n'est efficace que si elle est appuyée par l'opinion publique locale. En second lieu, les différences dans les mœurs, dans la religion dominante, dans les traditions, dans l'état et les besoins de la culture intellectuelle, font que la même loi, excellente ici, sera ailleurs inutile, inopérante ou même nuisible.

Il n'y a point, comme on le croyait au XVIIIe siècle, de constitution idéale applicable partout. Ainsi, s'il n'y a point d'esprit public, le régime représentatif sera une déception ou une cause de corruption politique.

Quand une chambre des représentants fut créée en Turquie, on expliqua à ses membres, le jour de l'ouverture de la session, que les partisans du gouvernement devaient s'asseoir à droite et les membres de l'opposition à gauche : tous se précipitèrent du côté droit.

Il faut toujours tenir grand compte du sentiment et des vœux des populations. C'est pour ce motif que l'option locale, cette forme mitigée du plébiscite, inconnue sur notre continent, est cependant chose excellente. Que de froissements elle éviterait, que de difficultés elle écarterait?

LIVRE IX

LE RÉGIME ÉLECTORAL

CHAPITRE PREMIER

LE SUFFRAGE UNIVERSEL

On invoque en faveur du suffrage universel divers motifs: les uns sont fondés et les autres ne le sont point.

Voter est, dit-on, pour l'homme un droit naturel, le complément indispensable de la liberté et l'attribut nécessaire de la personnalité humaine. Qui obéit à des lois qu'il n'a pas contribué à faire, est asservi.

Erreur. Voter n'est pas disposer de soi et agir librement; c'est prendre part au gouvernement et à l'administration des intérêts de tous. La première condition à l'exercice du droit de suffrage est donc la capacité de discerner quelles sont les lois favorables et à l'intérêt même de celui qui vote et à l'intérêt de tous. Est-ce que sur un navire les matelots, sous peine d'être esclaves, doivent, par leur vote, décider de la manœuvre?

Est-il probable qu'un enfant se blessera si on lui donne une arme, on se gardera de lui en remettre une entre les mains.

Est-il certain que des électeurs choisiront des mandataires qui compromettront les intérêts de leurs mandants et du pays, on ne devra pas leur accorder le suffrage. Il n'y a pas de droit au suicide.

Le plus grand bien du plus grand nombre est le but. Le meilleur moyen de l'atteindre est-il le suffrage universel, il devient légitime; c'est un droit. Si non, non.

Il n'y a point de droit, contre le droit. Le droit c'est le che-

min direct vers le bien général. Si le suffrage universel n'est pas ce chemin, il n'est pas un droit.

Le droit de voter n'est pas l'attribut nécessaire de la personnalité humaine, car on ne l'accorde ni aux femmes, ni aux mineurs, ni aux interdits, qui sont pourtant des êtres humains. Pourquoi le leur refuse-t-on? Parce qu'on suppose qu'ils en feront un mauvais usage.

Pour être bien chaussé, je m'adresse à un cordonnier; pour être bien habillé, à un tailleur; pour être instruit, à un instituteur. Comment, pour choisir de bons gouvernants, en appellerais-je à ceux qui n'ont aucune idée de ce qu'est un bon gouvernement?

Les meilleures raisons à invoquer en faveur du suffrage universel sont celles-ci.

Et d'abord, c'est un mode de votation simple et définitif, qui rend inutiles les conditions de capacité toujours difficiles à formuler et à constater, et il met fin à toute revendication en cette matière.

Quand le peuple tout entier participe, par ses élus, à la confection des lois, il ne peut plus prétendre qu'elles sont faites au profit d'une caste ou d'une classe. S'il pâtit par suite de mauvaises lois, c'est qu'il a choisi de mauvais représentants; il n'a qu'à en nommer de bons.

La bonne gestion des affaires publiques étant de l'intérêt de tous, il est désirable que tous y exerçent leur légitime part d'influence. Une classe non représentée est trop souvent une classe non défendue.

L'exercice du suffrage relève la dignité de l'homme. C'est ainsi qu'il devient et se sent citoyen. Il cesse d'être un *sujet*, du moment qu'une part de la souveraineté nationale lui appartient. Il sait qu'à cet égard il est l'égal des plus riches et des plus puissants : dans l'urne du scrutin, son bulletin vaut le leur.

Le suffrage universel est pour le peuple la meilleure école d'éducation politique. Il apprend à s'intéresser aux affaires de l'État; car il comprend que ce sont les siennes. En outre, les partis qui se disputent ses votes, s'adressant à lui, lui parlent des questions du jour, l'instruisent, parfois l'égarent, et l'entraînent, mais de toute façon le soulèvent au-dessus de son

égoïsme habituel et de ses intérêts individuels. Ils l'entretiennent du droit, de la justice, de la patrie, en un mot, des intérêts généraux. Alors, la politique, comme la religion, s'adresse à tous, en les transportant dans une sphère supérieure.

Voilà de grands avantages. Mais, d'autre part, que d'objections! Je résume ce que m'écrivait à ce propos, peu de temps avant sa mort, un des fondateurs de l'unité italienne, l'ami de ses plus illustres citoyens, l'auteur d'une savante histoire des commencements de la république romaine, le sénateur Pantaleoni.

Le régime parlementaire avec le suffrage universel ou avec le scrutin trop largement ouvert aux masses, est la perte de la liberté, de l'ordre et de la vraie civilisation. Oui, la société moderne marche vers des institutions démocratiques, dans ce sens que tout privilège de classe est devenu impossible; que le gouvernement doit avoir pour premier devoir de veiller au bien-être de tous et surtout des plus pauvres ; que le chemin est ouvert à tous ceux qui sont capables d'avancer et de monter. Des forces irrésistibles poussent les sociétés modernes dans le sens de l'égalité. Mais il y a d'autres faits non moins généraux, non moins puissants, qui devraient entraîner l'ordre social dans une direction au bout de laquelle se réaliserait, non la domination des masses, mais la sélection dans le sens profond du mot, c'est-à-dire le triomphe de l'aristocratie véritable, comprise comme l'entendaient les Grecs : je veux dire la prééminence des meilleurs.

Jamais nous n'avons eu plus besoin que maintenant d'hommes éminents pour gouverner les États, au milieu des dangers de toute sorte qui les assiègent. Des difficultés sans nombre résultent de la multiplicité croissante des attributions de nos gouvernements centralisés. Mais ce n'est là qu'un côté du problème.

Il faut ajouter les complications incessantes qui résultent des relations des grands pays entre eux, par suite de ces communications fréquentes et faciles qui préparent peut-être l'unité de l'espèce dans l'avenir, mais qui, en attendant, peuvent devenir des occasions de conflit. Tout est en mouvement et en transformation. La science mine ou renouvelle tout l'édifice de vérités bâti par les siècles passés; le libre examen met tout

en doute. Chacun veut des changements, des améliorations, en un mot le progrès. L'idée que l'on puisse s'arrêter soulève des protestations et des colères. Il est donc évident que pour diriger les affaires publiques à notre époque, il faut bien plus de connaissances et de supériorité qu'autrefois. Il ne suffit pas à l'homme d'État d'apercevoir clairement le chemin à suivre sur cet océan agité et parsemé de tant d'écueils ; il lui faut encore assez de volonté, d'autorité et d'habileté pour imposer sa manière de voir à ses amis et au Parlement, toujours prêt à se dérober et à le renverser. Connaissez-vous beaucoup d'hommes en qui se trouve l'étoffe d'un grand ou même seulement d'un bon ministre ? Et la démocratie se figure qu'en appliquant son niveau égalitaire, elle fera surgir des gouvernants capables des rangs du peuple ou des hasards du scrutin. Quelle erreur ! C'est à peine si l'élite et la fine fleur de l'humanité, triée sur le volet, sera en mesure de nous faire éviter les fautes et les catastrophes.

Oui, tout doit être refait en vue du plus grand nombre, mais par le plus petit nombre. Parlez-moi de cette dangereuse sottise, le suffrage universel ! Comment est-il possible que des gens éclairés et qui se croient sensés veuillent remettre la direction de cette machine si délicate et si prodigieusement compliquée, le gouvernement d'un État moderne, aux décisions de la foule, c'est-à-dire aux égarements de l'ignorance et de l'imprévoyance ? A choisir entre deux absurdités, j'aime encore mieux l'infaillibilité du pape que celle du peuple. Les partisans du nouveau dogme catholique n'invoquent pas la raison, ils croient au surnaturel ; mais les partisans de la souveraineté des masses ne peuvent invoquer le mystère. Ils affirment un non-sens visible, palpable. En ce moment, est-ce que le peuple, dont la moitié ne sait ni lire ni écrire, et dont certes plus des trois quarts ne lisent pas, est capable d'émettre un jugement réfléchi sur les graves problèmes que doit trancher la législation ?

Les deux grands moteurs du progrès humain sont l'accumulation des capitaux et l'accumulation de la science. Comment est-il possible que les partisans du progrès veuillent remettre la direction de notre civilisation à ceux qui n'ont ni capitaux, ni science ? A la rigueur, une masse d'individus

ayant chacun un petit avoir, peuvent, en s'associant, constituer un gros capital. Mais réunissez des millions d'électeurs bornés, ignorants, superstitieux : vous n'en ferez jamais sortir l'équivalent d'un seul esprit d'élite.

Notre siècle, qui prétend pratiquer le culte de la science, livre partout le pouvoir aux classes qui sont aux antipodes de la science et de la connaissance. Quelle étrange contradiction!

Supposez, s'adressant aux masses, d'un côté, un vrai savant, un homme supérieur, appréciant tout ce que renferment de difficultés les questions politiques et sociales actuelles et les exposant clairement, et de l'autre côté, un orateur de bas étage, ignorant le premier mot de ces questions, mais flattant les instincts et les appétits de la foule : lequel des deux sera écouté et élu?

Ainsi, à mesure que gouverner devient un art plus difficile, vous confiez le gouvernement à des gens de plus en plus médiocres et incapables. N'est-ce pas préparer la décadence de vos propres mains ?

Quand je vois nos hommes d'État se faire les apôtres du suffrage universel et jeter les trésors de civilisation accumulés par de longs siècles de travaux, dus à l'élite de notre espèce, en pâture à ce troupeau de bipèdes encore plongés dans les ténèbres des époques de la pierre brute du miocène et certainement hors d'état de discerner même ce qui est leur véritable intérêt, je m'étonne de ces abîmes d'aveuglement de la part d'esprits très distingués sous certains rapports. Je l'explique par l'influence d'une épidémie particulière à notre temps, le *morbus democraticus*.

Comment sortir de cette voie funeste qui nous conduit aux catastrophes et à l'abêtissement? Oui, la démocratie s'impose, je l'admets. Mais le gouvernement des démocraties doit être confié à l'aristocratie intellectuelle. Guizot, je crois, a dit un jour avec raison : « Tout pour le peuple, rien par le peuple. » Cicéron a dit de même : « *Tenuit igitur hoc... ut in populo libero pauca per populum, pleraque Senatus auctoritate gererentur.* »

Concluons. Je ne vois qu'un moyen de sauver les démocraties modernes, c'est d'attribuer un pouvoir prédominant à un Sénat qui renfermerait les hommes représentant les grandes forces

sociales : l'agriculture, l'industrie, le commerce, la science surtout en toutes ses formes. Le progrès résulte, ai-je dit, de l'accumulation du capital et des connaissances. A eux seuls doit revenir la direction suprême. C'est le Sénat romain qui a procuré à la République italique trois siècles et demi d'une grandeur incomparable. C'est à son Sénat que Venise a dû sa richesse, sa grandeur et même sa longue existence, parmi tant d'ennemis dont elle était entourée. C'est l'aristocratie anglaise qui a conduit l'Angleterre à cet apogée de prospérité et de puissance, dont elle est menacée aujourd'hui de déchoir. Bien entendu, au-dessous du Sénat, renfermant toutes les supériorités et toutes les spécialités, il faut une Chambre représentant le peuple et faisant entendre aux gouvernants les hurlements de la bête, c'est-à-dire l'expression des besoins des classes inférieures. Il ne faut, d'ailleurs, aucun privilège de caste ou de personne. Le Sénat doit être libéralement ouvert aux plus dignes d'y siéger. Il faut appliquer au gouvernement de la société le principe de la sélection, d'où est sorti le progrès des espèces.

Le suffrage universel et le règne du nombre mènent fatalement à une situation où la société demandera son salut au césarisme et à l'armée. La raison est le vrai souverain. Je veux qu'elle soit concentrée dans le Sénat et que celui-ci ait en tout le dernier mot à dire. Si ce n'est pas la raison qui gouverne, ce sera la force, seul remède à la démence et à la folie furieuse. Je vois poindre partout, à l'horizon, un très grand sabre, dont l'ombre est déjà sur nous.

Le régime parlementaire, basé sur l'opposition de deux partis, se tenant en échec et se succédant au pouvoir, comme vous l'avez en Belgique, est un rêve des anglomanes, emprunté aux circonstances particulières où s'est trouvée l'Angleterre. C'est un expédient transitoire, ce n'est pas une solution. Ce système est erroné en science, immoral en pratique et, en tous cas, impossible de nos jours. Ce n'est pas dans une période de libre examen et de transformation universelle, quand les questions ont tant d'aspects différents, que vous pouvez espérer embrigader les opinions dans deux armées strictement disciplinées et se combattant toujours, sans s'anéantir jamais, comme les Romains et les Carthaginois au théâtre.

J'ajouterai, quant à moi, que le suffrage universel combiné avec le régime représentatif est chose nouvelle. Jadis dans les cités grecques et italiques, dans les républiques italiennes et dans les communes au moyen âge et, presque partout, dans les communautés de village, le peuple légiférait et se gouvernait directement réuni en assemblée générale. Mais il s'agissait toujours des intérêts d'un groupe d'hommes peu nombreux, dont chacun pouvait se rendre compte. Aujourd'hui, avec la démocratie représentative, les électeurs ont à se prononcer sur ce qui concerne un grand pays. Le suffrage universel est-il capable de le faire comme il convient? Ce n'était pas l'opinion de Proudhon qui, dans son livre *De la capacité politique des classes ouvrières*, écrit: « Il est certain que nos dix millions d'électeurs se sont montrés depuis 1848, en intelligence et en caractère, inférieurs aux trois cent mille censitaires de la monarchie de juillet. »

Oui, le suffrage universel est chose désirable ; il est le but à atteindre, mais il doit avoir pour condition l'instruction universelle et pour résultat la propriété universalisée.

L'égalité des droits politiques et l'inégalité des conditions sociales est le grand péril des démocraties modernes.

CHAPITRE II

MOYEN DE PORTER REMÈDE AUX ABUS DE LA VOTATION

L'un des plus grands vices du système électif est l'abus des influences exercées sur les électeurs, surtout quand est mise en pratique la détestable maxime « aux vainqueurs les dépouilles », en raison de laquelle ceux qui arrivent au pouvoir enlèvent leur place à un grand nombre de fonctionnaires, pour les donner à leurs adhérents, en récompense des services rendus pendant la campagne électorale.

Le meilleur moyen de mettre un terme à ces abus est d'assurer complètement le secret du vote.

En Belgique, la pression exercée sur les électeurs par le clergé, par les propriétaires et par le gouvernement donnait lieu à beaucoup de réclamations et d'accusations. Pour y mettre un terme, une nouvelle loi électorale a été votée en 1881 et amendée en 1885. Le but de ces lois était de rendre le vote absolument secret, et on peut dire qu'il a été atteint. En voici les principales dispositions.

La liste des électeurs est faite et rectifiée, chaque année, dans chaque commune, par le collège des bourgmestre et échevins. Cette liste est affichée le 15 août, et les citoyens sont invités à adresser, s'il y a lieu, leurs réclamations au collège échevinal. La liste est arrêtée définitivement le 3 septembre, et alors le citoyen qui croit en avoir le droit peut encore en appeler devant la cour d'appel du ressort. Tout électeur peut exercer le même recours pour les noms inscrits, radiés, ou omis à tort suivant lui.

Les deux partis ont dans les villes des bureaux très bien

organisés pour contrôler les listes et pour exercer ces recours, qui n'entraînent aucun frais. Le nombre de ces recours est, par suite, extrêmement considérable, et il s'ensuit que la formation des listes d'électeurs, sévèrement contrôlée par les partis rivaux, avec appel à une haute cour de justice, ne donne lieu à aucune fraude ni irrégularité.

Le corps électoral est divisé en sections qui comprennent chacune quatre cents électeurs au maximum et deux cents au minimum. Dans chaque section, est formé un bureau électoral composé de façon à donner toute garantie. En effet, ce bureau est présidé par un magistrat et renferme quatre scrutateurs choisis parmi les conseillers communaux ou parmi les personnes les plus imposées. Quand le nombre total des scrutateurs est arrêté, on tire au sort pour déterminer dans quel bureau ils siégeront. En outre, chaque liste de candidats ou même chaque candidat a le droit de désigner un témoin qui siège dans le bureau et contrôle les opérations électorales.

Ici encore les garanties contre la fraude ont été reconnues complètement efficaces.

Passons maintenant à l'élection.

Cinq jours avant l'ouverture du scrutin, les candidats doivent être proposées au président du bureau principal par cinquante ou trente électeurs[1] et la proposition doit être signée par le candidat. La liste des candidats est affichée. Sur l'affiche figurent dans une même colonne les noms des candidats qui se présentent ensemble. Les candidats isolés ont droit à une colonne spéciale. Le bulletin de vote reproduit ces colonnes, qui sont, en outre, imprimées en couleurs différentes. Au-dessus de chaque colonne et à côté de chaque nom se trouve un carré noir avec un cercle blanc au milieu. L'électeur qui veut voter pour toute une liste noircit avec un tampon, dans les conditions que nous allons indiquer, le cercle blanc placé au-dessus de cette liste ou le cercle blanc à côté de chaque nom qu'il désire voir sortir de l'urne. Mais sous peine de nullité, il ne peut désigner plus de noms qu'il n'y a de places vacantes.

Le jour de l'élection, le bureau prend place derrière un para-

(1) Par cinquante électeurs dans les arrondissements qui, en cas de renouvellement intégral des Chambres, élisent plus de quatre membres et par trente électeurs dans des autres arrondissements.

vent qui le dérobe à la vue des assistants, ainsi que le compartiment ou armoire où l'électeur va procéder au tamponnage. Le bureau appelle les électeurs inscrits. L'électeur appelé reçoit un bulletin timbré et plié en quatre. Il se dirige vers l'armoire où il est invisible ; il y trouve un tampon et de l'encre d'imprimerie. Il tamponne son bulletin, comme il a été dit, le replie en quatre et le remet au président qui le jette dans la boîte du scrutin. Quand l'appel est terminé, on procède au réappel pour permettre aux retardataires de voter.

Le vote terminé, la boîte du scrutin est scellée et transmise à un autre bureau, désigné par le sort, qui opère le dépouillement. Les bulletins non employés sont comptés et renvoyés, de façon qu'on peut contrôler le nombre qui en a été employé.

Les opérations du dépouillement se font d'après des règles très strictes et déterminées par la loi. Les bulletins contestés sont mis à part et envoyés avec les autres bulletins au ministre, pour être transmis à la Chambre à fin de vérification ou au conseil provincial, pour les élections communales. Chacune des Chambres a le droit de valider l'élection de ses membres. La députation permanente du conseil provincial valide les élections provinciales et communales.

Ces formalités, dont l'exposition est assez compliquée, sont très simples dans leur application et elles donnent des résultats si satisfaisants que chacun s'en félicite. On peut dire que la fraude est devenue impossible. Le vote est absolument secret. Il s'en suit que les abus d'influence ou de corruption ont presque entièrement disparu. A quoi bon acheter la voix d'un électeur à prix d'argent ou de promesses, si l'on ne peut savoir pour qui il a voté, puisque tous les bulletins sont semblables et tamponnés de la même façon ? La sincérité de la votation et du dépouillement est assurée par la présence au bureau des témoins de chaque parti, lesquels suivent de près et contrôlent tous les détails des opérations. Il semble que, dans tout pays où ce mécanisme électoral sera adopté et appliqué, les fraudes et les abus dont on se plaint disparaîtront presque entièrement[1].

(1) Je dis : « presque entièrement », parce qu'il est impossible de prévenir tout abus d'influence d'une façon absolue. Ainsi voici ce qui se pratique encore en Belgique. Le courtier électoral va trouver un électeur influent

Voici quelques-unes des fraudes commises par les partis, en certains pays, pour s'assurer la majorité, qu'un bon système de votation peut faire en grande partie disparaître :

1° Inscrire sur la liste des électeurs des personnes qui n'ont pas le droit d'y figurer.

2° Electeurs votant dans un bureau, quoique appartenant à une autre circonscription ou dans plusieurs bureaux (États-Unis).

4° Cacher dans l'urne des bulletins préparés d'avance (Italie).

5° Au dépouillement constater des résultats inexacts (Italie).

6° Remanier les circonscriptions électorales, de façon à assurer la majorité au parti qui fait l'opération (*Gerrymandering*, États-Unis).

7° A la vérification des pouvoirs, la majorité au sein des Chambres annulant les élections où un candidat de la minorité a triomphé (France, Grèce).

8° Faire des lois, accorder des concessions au profit du parti dominant (Système de corruption employé plus ou moins partout).

et douteux, un brasseur, par exemple, et lui dit : *Notre* parti l'emportera demain, et à cette occasion je donnerai à boire quelques tonnes de bière que vous m'enverrez. — C'est parfait, répond le brasseur enchanté. — Bien entendu, reprend le courtier, si nous sommes vaincus, vous ne m'enverrez rien. De même, chez un marchand d'étoffes : En cas de victoire, je pavoiserai et vous m'apporterez une centaine de drapeaux ; si non, non. — A celui qui désire une place pour lui ou les siens : Certes vous l'aurez, mais seulement si nos amis l'emportent.

CHAPITRE III

DES DROITS POLITIQUES DES FEMMES

Dans un livre qui contient tout ce que l'on peut dire de plus profond et de plus juste à ce sujet, Stuart Mill revendique pour les femmes des droits politiques identiques à ceux dont jouissent les hommes.

Quel motif sérieux peut-on invoquer pour les en priver?

Si voter est un droit naturel, la femme ne participe-t-elle pas de la nature humaine?

On ne peut leur refuser l'intelligence. Faut-il rappeler les souveraines qui ont régné avec éclat : Blanche de Castille en France, Elisabeth en Angleterre, Marie-Thérèse en Autriche, Catherine en Russie, la reine Victoria de nos jours et les femmes qui ont occupé avec distinction des chaires universitaires, à Bologne, par exemple, Clotilde Tambroni enseignant le grec, Laura Bassi la physique, Marie Agneti les mathématiques. Il faudrait un volume pour citer les succès des femmes dans toutes les branches des connaissances humaines[1]. On peut affirmer que là où elles reçoivent une forte instruction, comme aux États-Unis, elles ont autant de culture intellectuelle que les hommes et la place qu'elles occupent dans l'enseignement est considérable.

Herbert Spencer prétend qu'elles sont moins aptes que l'homme à une attention soutenue, à suivre la logique d'un raisonnement abstrait, à s'incliner devant les prescriptions de la justice absolue. Mais, d'autre part, il est certain qu'elles apprécient rapidement une situation et qu'elles sont douées d'un

(1) Récemment miss Ramsay et miss Philippa Fawcett, à l'université d'Oxford, l'emportaient et de loin sur leurs concurrents masculins, en mathématiques.

instinct qui les dirige au milieu des difficultés. Là où elles sont à la tête des affaires, dans le commerce de détail par exemple, elles le font avec prudence et sagacité, et souvent la veuve rétablit la fortune compromise par le mari défunt. En bien des questions, elles ont une compétence spéciale. Partout où elles ont eu le suffrage, elles en ont fait bon usage.

En tout pays où elles ont été admises à suivre les cours universitaires — ce qui ne devrait jamais leur être refusé — on les a vues travailler avec assiduité et succès.

Il est juste qu'à toute catégorie de personnes qui a des droits spéciaux, il soit accordé le moyen de les défendre. Les lois concernant les droits de la femme ayant toujours été faites par les hommes, ont été trop souvent iniques. Il serait équitable que l'influence des femmes se fît sentir en cette matière.

Autre argument admirablement développé par Stuart Mill. Donner aux femmes les droits politiques, c'est les porter à s'occuper des intérêts généraux, du bien de la nation, et les arracher aux égoïsmes étroits de la famille et aux frivolités d'une vie oisive. Elles s'occuperont plus de la réforme des lois et moins des changements de la mode. Rien de plus nécessaire en démocratie que de donner aux femmes une forte trempe, un esprit solide et l'amour de la chose publique, car ce sont les mères qui forment le cœur des enfants. L'infériorité des sociétés musulmanes a pour cause non la polygamie en elle-même, mais l'une de ses conséquences : la claustration de la femme et son défaut de culture. Voyez quels sentiments héroïques la lecture de Rousseau et de Plutarque avait mis au cœur de certaines femmes, en Mme Roland, par exemple.

L'homme et la femme, au lieu de vivre séparés, chacun dans une sphère de préoccupations différentes, se rencontreront sur un terrain commun, la poursuite du bien public.

On accuse les femmes de ne pas s'intéresser aux questions générales. Pourquoi le feraient-elles ? Elles n'y ont rien à dire. Accordez-leur le suffrage, et vous verrez avec quelle ardeur elles s'y porteront.

Voulez-vous faire réussir une œuvre philanthropique, remettez-la aux mains des femmes[1].

(1) Pour ne citer qu'un exemple, rien de plus admirable que le succès obtenu par Mme Joséphine Butler dans sa croisade contre le système du

Dans beaucoup de pays, on permet aux femmes de devenir chefs de l'État et on les juge incapables d'émettre un vote!

On a dit, il est vrai, que si les reines ont été de meilleurs souverains que les rois, c'est parce que sous les reines ce sont les hommes qui gouvernent et les femmes, sous les rois. Le mot est piquant, mais l'histoire n'en confirme pas la vérité.

Cependant deux objections peuvent faire hésiter.

En premier lieu, si le mari et la femme ont des opinions différentes et s'apprêtent à voter l'un contre l'autre, n'est-ce pas augmenter les occasions de dissentiment au sein de la famille? L'harmonie dans l'union conjugale n'est-elle pas chose plus désirable que le suffrage accordé aux femmes? Il est vrai que cette divergence d'opinion n'existe déjà que trop souvent aujourd'hui.

En second lieu, soucieuse des intérêts de la famille, la femme a des instincts conservateurs. Elle subit l'influence du clergé, même en pays protestant. En pays catholique, elle doit obéir à son directeur de conscience, sous peine d'être repoussée des sacrements; il s'ensuit que si les prêtres s'occupent d'élection, ils disposeront du vote de presque toutes les femmes électeurs; ce qui est à considérer.

Étrange aveuglement, c'est le parti radical qui réclame le

« vice légalisé » (V. mes écrits portant ce titre, publiés par la *Société de moralité publique de Belgique*).

L'Angleterre avait emprunté cette abominable institution à la France pour l'appliquer dans les villes de garnison. Mme Butler se leva pour protester au nom du droit, de la moralité, de la justice et de la pudeur de la femme. Elle eut le courage d'aborder un sujet dont la désignation seule alarme les oreilles chastes. Elle souleva l'opinion et provoqua un tel mouvement de révolte, grâce à vingt ans d'apostolat infatigable, que le Parlement se vit forcé d'abolir le système, et une campagne semblable se poursuit en Europe, où elle a déjà obtenu de sérieux succès. Voyez encore lady Dufferin. Voici ce que disait récemment son mari en quittant la vice-royauté des Indes : « Il faudra peu de temps aux indigènes de l'Inde pour oublier mon passage parmi eux. Mais ce qui vivra longtemps en Orient ce sera le souvenir de ce qu'a fait lady Dufferin. C'est elle, qui, en appelant les jeunes filles dans les écoles, a essayé de différer les mariages trop précoces; c'est elle qui a amené les femmes médecins dans les Zenanas jusqu'ici privés de tout secours médical; c'est elle qui a adouci le sort des veuves et certes, dans ses efforts, il y a le germe d'une transformation sociale qui fera répéter son nom avec reconnaissance à tous les foyers. » N'est-ce pas le roman de Mme Beecher-Stowe, la *Case de l'oncle Tom*, qui a déterminé l'affranchissement des noirs aux États-Unis ?

droit de suffrage pour les femmes, et c'est le parti opposé qui le leur refuse.

Ce qui serait une raison pour le leur accorder, dans les démocraties, c'est qu'il est bon d'y fortifier l'élément conservateur.

Si l'on voulait entrer dans cette voie, il faudrait commencer par donner le vote aux femmes majeures non mariées ou veuves, comme l'ont fait déjà diverses législations.

Voici ce qui a été fait à ce sujet dans différents pays.

En Suisse (loi du 24 mai 1865), les femmes majeures et les veuves sont admises aux élections municipales et provinciales, quand elles réunissent les mêmes conditions d'âge et de cens que les hommes.

En Autriche, la loi Schonerling et la loi électorale de 1873 admettent les femmes de la catégorie des propriétaires fonciers les plus imposés parmi les électeurs si elles ont vingt-quatre ans et ne sont pas privées de leurs droits électoraux ; si elles sont mariées, elles votent par l'intermédiaire de leurs maris, si elles sont veuves et majeures, par des fondés de pouvoirs.

La loi électorale italienne leur donne le droit de déléguer l'exercice de leur droit de vote à leurs fils et à leurs gendres. Les femmes votaient dans les communes rurales de la Lombardie. Des ministres comme Peruzzi, Nicotera, et même Depretis ont proposé de donner aux femmes les mêmes droits qu'aux hommes dans les élections administratives.

Dans les villes russes (loi des 16-28 juin 1870), les femmes peuvent déléguer leur vote à leurs maris, à leurs fils, à leurs frères, ou à leurs parents; dans les communes rurales, au contraire, elles sont électeurs et éligibles.

Depuis l'act de 1869 (*Municipal franchise qualification Act*), les femmes contribuables participent, en Angleterre, aux élections municipales. Les lois sur l'instruction primaire de 1870 et 1872 leur ont accordé le droit de vote et l'éligibilité aux comités scolaires locaux. Elles se sont empressées d'en profiter : on remarque que le nombre des votants féminins surpasse celui des votants masculins[1].

Mais c'est surtout en Amérique que la question est entrée dans

(1) V. pour tous ces détails, Palma, *Corso di diritto costituzionale*, III, pp. 35-38.

la voie de la réalisation. Elle y est agitée depuis le mouvement anti-esclavagiste. Les arguments qu'on invoquait pour donner le droit de vote aux nègres n'ont pas manqué d'être reproduits en faveur des femmes. Elles sont certainement plus instruites, plus cultivées que les nègres ne l'étaient il y a vingt ans.

Voici, d'après M. J. Bryce [1], la situation des femmes aux États-Unis quant aux droits politiques.

Dans aucun État, elles n'ont le droit de vote aux élections législatives ou administratives *nationales ;* par conséquent, elles ne l'ont pas aux élections *fédérales.*

Dans trois territoires, elles ont eu le droit de vote aux élections législatives. Mais dans le territoire de l'*Utah*, il leur a été enlevé par un statut fédéral, dans la crainte de voir les Mormons faire voter leurs femmes et renforcer ainsi la polygamie. Dans le territoire de Washington, la loi qui leur a conféré le droit de vote a été à deux reprises invalidée par la cour suprême. Le motif invoqué était que l'*Act* du Congrès organisant la législature du territoire n'autorise pas à étendre le droit de suffrage aux femmes. Il est à remarquer que quand, la première fois, la loi a été invalidée et a été ramenée devant la législature du territoire de Washington, celle-ci, loin de saisir cette occasion pour abroger la loi, l'a adoptée de nouveau. Le seul territoire où les femmes aient encore le droit de vote législatif est celui de Wyoming. Mais l'expérience qu'on en fait est de peu de valeur, car c'est un territoire très peu peuplé : en 1880, il ne comptait que vingt mille habitants.

Dans l'État du Kansas, les femmes votent aux élections municipales dans les villes ou les villages de plus de cinq cents habitants. Il y a une ville du Kansas où le maire et la majorité du conseil sont des femmes. C'est en avril 1887 que les femmes ont pu user de leur droit pour la première fois.

Dans quatorze États, les femmes ont le droit de voter aux élections pour les fonctionnaires scolaires ou sur toutes les questions relatives aux écoles. Dans neuf autres États, elles sont éligibles aux fonctions de visiteur des écoles, d'intendant supérieur ou de membre d'un comité scolaire.

Dans les États de l'Arkansas et du Mississipi, elles ont le droit

(1) V. Bryce, *American Commonwealth*, III, p. 293.

de voter, mais pas en personne, sur la question de l'octroi des « licences » pour la vente des boissons alcooliques. En 1888, un *Bill* destiné à leur conférer le même droit dans l'État de Massachusets a été repoussé à une voix de majorité. Une semblable proposition a été également repoussée dans l'État d'Iowa en 1888.

Il est à remarquer que le parti « anti-alcoolique » appuie de toute son influence les revendications des femmes, parce qu'elles se sont montrées très hostiles à la vente des spiritueux. C'est ainsi que dans les territoires de Washington et de Wyoming, où les femmes siègent également au jury, elles ont été impitoyables pour les contraventions aux lois contre la vente des boissons alcooliques.

CHAPITRE IV

LES MILITAIRES NE DOIVENT PAS VOTER

Les militaires doivent-ils avoir le droit de vote ?

Il peut sembler inique d'ôter ce droit à ceux qui reçoiven la glorieuse mission de défendre le pays contre ses ennemi du dehors et du dedans; mais, dans l'organisation politique chaque fonction a des devoirs particuliers qu'elle doit rem plir et des restrictions auxquelles elle doit se soumettre.

Dans un pays libre, tout citoyen doit avoir le droit d'assister aux réunions publiques, pour défendre ses opinions et attaquer celles du parti au pouvoir, et cependant il ne convient pas que le juge, qui doit être absolument impartial, se jette dans la mêlée des partis aux prises ; il en est de même pour le soldat. Il faut en tout peser les avantages et les inconvénients; or le vote des militaires présente les plus grands dangers.

Une armée que l'esprit de parti envahit et possède, peut ou se diviser en deux corps hostiles qui donneront le signal de la guerre civile, comme à Rome, ou dicter ses volontés et imposer un maître au pays, comme dans les *pronunciamientos* du Mexique.

Celui qui vote doit pouvoir s'éclairer par la discussion publique. Or les discussions politiques détruiraient la discipline, qui est l'âme de l'armée, et le jour où les militaires fréquenteraient les clubs, tout serait perdu.

Quand on accorde le vote, il faut supposer que le scrutin sera libre et sincère. Le soldat habitué à la discipline, n'obéira-t-il pas, en votant, à ses officiers, ou s'il est mécontent d'eux ou du gouvernement, ne donnera-t-il pas aveuglément sa voix

aux candidats de l'opposition extrême? Alors un autre danger vient à naître : Et pourtant que peut faire le gouvernement, si la majorité des voix de l'armée se prononce contre lui?

L'armée est son point d'appui. Si ce point d'appui se dérobe, si l'armée déclare son hostilité publiquement dans le scrutin, le gouvernement est frappé à mort. Il ne lui reste qu'une ressource, la guerre, et plutôt que de tomber, il la fera. Ainsi donc donner le vote aux soldats, c'est exposer le pays aux risques d'une guerre non prévue, non préparée, non voulue.

Lors du plébiscite de 1869, Napoléon III avait été vivement alarmé du vote hostile de certains régiments. Ce vote émis dans les casernes, sous l'œil des officiers, était l'indice d'un profond mécontentement, et pour le conjurer, il a cru devoir attaquer l'Allemagne.

Napoléon III ne pouvait avoir aucun goût pour la grande guerre : en Italie, il avait dû comprendre qu'il n'y entendait rien. L'appel au peuple venait de retremper son pouvoir. L'opposition avait perdu pied. Il avait pu détendre la compression. Les libertés accordées, loin de l'ébranler, avaient consolidé son trône. Il avait arraché au roi de Prusse une humiliante concession. Rien ne l'obligeait donc à jouer cette dernière carte, réservée pour une extrémité suprême, la guerre; mais on lui avait fait croire, ou il avait cru à la défection de l'armée, manifestée par ses votes, et, comme nul gouvernement ne pourra se maintenir, si l'hostilité de ses troupes est constatée au scrutin, en face du pays, l'historien de César a franchi le Rubicon : *alea jecta est.*

Qu'on y prenne garde, l'heure peut toujours venir inopinément où le gouvernement, menacé de l'abandon de l'armée, croira devoir tenter cette chance redoutable où la destinée des nations est en jeu.

Le régime représentatif et l'armée permanente sont deux institutions dont les principes s'excluent. L'élection, qui donne la vie à l'une, détruirait l'autre.

On peut même aller plus loin et dire que ces institutions sont incompatibles. Elles ne peuvent subsister longtemps, côte à côte, sur le même sol. L'une finira toujours par tuer l'autre.

Le moyen de diminuer le danger consiste à faire voter les

militaires dans les mêmes urnes que les autres citoyens. De cette façon, leurs suffrages ne sont pas comptés à part, et leur mécontentement, s'il existe, n'est pas, du moins, affiché aux yeux de tous, mais mieux vaut ne pas leur accorder le vote. C'est ce que l'on a fait en France après 1870, et cependant l'armée, l'espoir de la revanche, pour qui les plus grands sacrifices paraissent légers, est respectée et aimée par le pays tout entier, sans distinction de parti.

Il faut tout faire pour empêcher les militaires d'être entraînés dans la lutte des partis. Une armée qui s'occupe de politique est chose aussi funeste pour la discipline, que périlleuse pour les institutions libres. Et tout d'abord, les officiers en activité de service ne doivent ni siéger dans les Chambres, ni occuper le fauteuil de la Présidence dans une république. Tout représentant doit pouvoir juger, au besoin dans les termes les plus sévères, les règlements, leur exécution, et l'organisation même de l'armée et ainsi s'en prendre au ministre de la guerre. Si c'est un officier qui agit ainsi, il donne l'exemple de l'insubordination et contribue à semer dans les rangs un dangereux esprit de critique et de révolte[1].

Ce sont les généraux Présidents et leurs perpétuelles rivalités qui jettent les républiques hispano-américaines dans ces alternatives de césarisme et d'anarchie qui y font désespérer de la liberté. A certains moments, on a vu aussi, en Espagne, tantôt le trône, tantôt le ministère, à la merci d'un soulèvement de prétoriens, comme dans la Rome de la décadence. Quand je visitai le Portugal, il suffisait au maréchal Saldanha de paraître à Lisbonne pour entraîner la garnison à sa suite, ce qui lui permettait ou de renverser un cabinet, ou d'imposer ses volontés au roi et toujours d'augmenter ses appointements.

(1) Dans un voyage récent fait en Hollande, j'ai noté un fait qui montre d'une façon péremptoire combien il peut être fâcheux qu'un militaire siège au Parlement. Un officier de marine, M. Land, nommé député au Helder, écrit dans les journaux des articles signés, dans lesquels il prétend que les marins et les sous-officiers sont traités d'une manière révoltante. Les chefs s'indignent de ce langage qui est de nature à porter atteinte à la discipline, et le ministre de la marine ne nomme pas M. Land au grade qu'à l'ancienneté il aurait dû obtenir. Interpellation au sein de la Chambre : le ministre a porté atteinte aux immunités parlementaires. Le ministre invoque en vain l'intérêt général de la marine et l'opinion des autorités consultées ; il est mis en minorité au vote et obligé de donner sa démission.

Dans la république des États-Unis du Brésil, nouvellement constituée, le tiers des membres de la Chambre appartient à l'armée; aussi l'indiscipline y est devenue inquiétante : il a fallu sévir contre les élèves des écoles militaires qui se livraient à des manifestations politiques et envoyer certains régiments à la frontière.

En Belgique, où toutes les libertés sont pourtant consacrées dans les termes les plus larges, on a interdit aux militaires sous les drapeaux de s'affilier à toute association politique ou de rien publier, sans l'autorisation des chefs. Tout bon soldat approuve ces prescriptions, si sévères qu'elles paraissent, parce que l'intérêt même de l'armée les exige.

Aux États-Unis, on ne voit presque pas l'armée. Elle est très peu nombreuse, vingt-cinq mille hommes pour soixante-cinq millions d'habitants ; et elle est presque tout entière répartie sur les frontières pour réprimer les incursions des Indiens. Son influence en politique est nulle et elle est privée du droit de voter.

CHAPITRE V

LE VOTE DOIT-IL ÊTRE PUBLIC OU SECRET ?

D'après Stuart Mill, le vote doit être public, car voter n'est pas tant un droit, qu'un devoir; c'est une mission dont l'électeur doit rendre compte au public.

Le vote est donné à l'homme, en partie, comme moyen de défendre ses intérêts, mais surtout en vue du bien général. Son vote ne lui appartient donc pas : ce n'est pas une chose dont il peut disposer à son gré, suivant ses convenances, ses caprices ou son intérêt personnel. Comme dans un jury, il est obligé de voter suivant son opinion et en conscience pour le candidat qui servira le mieux l'intérêt public. Si, en votant, au lieu d'obéir au patriotisme et d'avoir en vue l'avantage national, il poursuit son avantage particulier, il n'est pas digne d'émettre un suffrage. Cette notion du suffrage doit être gravée dans le cœur des citoyens, et elle ne peut l'être si le vote est secret.

Cette raison est forte; mais, d'autre part, l'expérience a démontré que partout où existe un partage très inégal des biens, le vote n'est libre que s'il est secret. Autrement l'influence du gouvernement sur les fonctionnaires, des fonctionnaires sur les administrés, du propriétaire sur le fermier, du chef d'industrie sur l'ouvrier, du prêtre sur le fidèle, du gros client sur le boutiquier est telle, que non seulement le vote n'est plus libre, mais que voter est une occasion de tribulations et de persécutions si pénibles que l'électeur ne demande qu'à s'y soustraire.

C'est parce que le vote n'est pas secret, que se maintiennent la corruption électorale et la pratique : *aux vainqueurs les dépouilles.*

Aussi le débat semble clos aujourd'hui. Presque en tout pays on vote au scrutin secret, et la principale occupation du législateur a été de rendre le scrutin aussi secret que possible, de façon à garantir complètement la liberté du vote.

Le système de votation en usage en Belgique, qui est un perfectionnement du système anglais, paraît être celui qui atteint le mieux ce but. (V. l. IX, ch. II.)

CHAPITRE VI

DU SUFFRAGE A DEUX DEGRÉS

Le suffrage à deux degrés paraît offrir de grands avantages, quand le droit de voter appartient à tous les citoyens. En effet, dit-on, l'électeur des classes les moins éclairées, surtout l'électeur rural, est incapable de bien choisir le représentant qui peut le mieux défendre ses intérêts et gouverner le pays; il ne connaît pas les candidats; il ne peut pas les juger; il vote sans discernement, tantôt sur l'ordre du curé ou du préfet, tantôt d'après les décisions de quelque comité électoral. Il n'est donc qu'une machine — machine dangereuse, car elle est très puissante et très aveugle.

Que ce même électeur ait à nommer trois ou quatre personnes de son village ou de son quartier, qui eux désigneront le représentant, et le résultat de l'élection sera beaucoup meilleur, chacun ayant fait ce qu'il est capable de faire. L'homme du peuple, le paysan connaît bien et juge sainement les gens à côté desquels il vit. Il choisira donc ordinairement des hommes honnêtes, sensés et dont il connaîtra les opinions. Ainsi son vote sera libre, réfléchi; ce sera l'acte d'un citoyen, et non plus l'exécution d'une consigne imposée à un automate. Au lieu d'un escamotage, on aura l'expression de la volonté ou tout au moins de l'instinct du peuple.

Les délégués chargés de nommer le représentant, appartenant à une classe plus éclairée, pourront discuter entre eux les mérites des candidats, écouter les explications de ceux-ci et ainsi faire un choix, en connaissance de cause.

L'élection au premier degré fait apparaître l'opinion qui

domine dans la circonscription. L'élection au second degré désigne celui qui est le plus capable d'exposer cette opinion et de la faire prévaloir; or c'est précisément ce que le peuple doit désirer.

Les divers partis existants dans le pays seront ainsi représentés plus fidèlement et par des hommes plus dignes de cette haute mission.

Si l'on filtre de l'eau, elle sera d'autant plus pure qu'elle aura passé par plus de filtres. De même, la meilleure façon de constituer une assemblée représentative sera de nommer d'abord un certain nombre de personnes, lesquelles désigneront, à leur tour, ceux qui seront les plus aptes à reconnaître ce qui est bon et à défendre leurs opinions. On obtiendra ainsi une élite et une sorte de quintessence, par un procédé de distillation politique. Les élus au premier degré seront plus capables que les électeurs primaires et les élus au second degré plus capables que les élus au premier degré. La raison en est évidente : il est plus facile de choisir des personnes aptes à nommer un bon député, que de le désigner soi-même.

Voilà les avantages que le suffrage à deux degrés pourrait effectivement offrir, mais dans la pratique, l'expérience l'a prouvé, ils disparaissent en grande partie.

Si le peuple s'occupe avec ardeur de politique, et si les électeurs primaires prennent un vif intérêt à l'élection, ils auront d'avance fait choix d'un candidat, et ils choisiront les délégués, non pour qu'ils cherchent un représentant, mais pour qu'ils nomment le représentant désigné par eux. Chaque parti aura son candidat et les électeurs de ce parti devront,comme aujourd'hui, obéir au mot d'ordre du comité électoral, du curé ou du préfet, sinon les voix seront perdues. Ce qui se passe en Amérique pour l'élection du Président en est une preuve sans réplique.

Les auteurs de la constitution des États-Unis, séduits par la théorie du suffrage à deux degrés, indispensable surtout, semblait-il, quand il s'agissait de faire nommer un seul homme par toute la nation, ont adopté ce système pour élire le chef de la République. En fait, quand les électeurs du second degré sont désignés, l'élection est faite ; on sait qui est élu. La réunion et le vote de ces électeurs est une simple formalité. Ils ne peu-

vent que déposer un bulletin qui leur a été imposé quand ils ont été choisis. Leur mandat est impératif, et il le sera partout et toujours, si les électeurs primaires attachent de l'importance au résultat de l'élection.

Si, au contraire, ils y sont indifférents, alors c'est que la vie politique manque, et dans ce cas il faudrait introduire le suffrage direct pour tâcher de la réveiller. Autrement, autant vaudrait supprimer le système électif.

Ainsi, ou bien le suffrage à deux degrés introduit un rouage inutile et donne exactement les mêmes résultats que le suffrage direct, et alors il constitue une complication superflue, ou bien il s'appuie sur l'indifférence aux intérêts publics et il l'augmente, et, dans ce cas, mieux vaut n'accorder le vote qu'à ceux qui sont capables de l'exercer et qui y tiennent.

On cite en faveur du suffrage à deux degrés l'exemple du Sénat des États-Unis, élu par les parlements des divers États, et toujours beaucoup mieux composé que la Chambre des représentants élue par le suffrage direct. Et, en effet, les élections des sénateurs sont, de l'avis unanime, les mieux faites de toutes celles qui ont lieu aux États-Unis. Mais dans ce cas, le corps qui forme le second degré de l'élection — c'est-à-dire les législatures de chaque État — n'a pas été élu spécialement pour nommer les sénateurs. Les différents partis n'ont pu imposer à leurs représentants un mandat impératif, et ainsi les avantages, qu'en théorie il faut reconnaître au suffrage à deux degrés, sont réellement obtenus. Alors s'appliquent dans toute leur force les paroles suivantes de Tocqueville : « Il suffit que a volonté populaire passe à travers une assemblée choisie pour s'y élaborer en quelque sorte et en sortir revêtue de formes plus nobles et plus belles. Les hommes ainsi élus représentent toujours exactement la majorité de la nation qui gouverne ; mais ils ne représentent que les pensées élevées qui ont cours au milieu d'elle, les instincts généreux qui l'animent, et non les petites passions qui souvent l'agitent et les vices qui la déshonorent... Je ne ferai pas difficulté de l'avouer ; je vois dans le double degré électoral le seul moyen de mettre l'usage de la liberté politique à la portée de toutes les classes du peuple. Ceux qui espèrent faire de ce moyen l'arme exclusive d'un parti, et ceux qui le craignent, me paraissent tomber

dans une égale erreur. » Pour obtenir les mêmes avantages parmi nous, il faudrait confier aux conseils communaux le soin de désigner les électeurs qui nommeraient les représentants, ou faire élire ceux-ci par tous les conseillers communaux de la circonscription électorale. Les choix seraient probablement meilleurs. Mais plusieurs inconvénients sont à signaler.

Premièrement, le contrôle direct que la nation exercerait sur ses affaires serait diminué et, par suite, l'activité politique le serait aussi.

Secondement, on ne tarderait pas à choisir les conseillers communaux, non en raison de leur aptitude à bien administrer les affaires communales, mais en vue du vote qu'ils ont à émettre pour l'élection des représentants, et ainsi l'intérêt d'une bonne administration locale serait sacrifié à la lutte des partis. Les conseils communaux seraient, plus encore qu'aujourd'hui, envahis par la politique militante et moins propres à bien remplir leurs fonctions administratives.

Troisièmement, plus il y a de degrés d'élection, moins les minorités ont chance d'être représentées. Ainsi, en Amérique, la législature de chaque État peut contenir une minorité très nombreuse, sans qu'elle puisse se faire représenter au Sénat central ; car c'est la majorité qui nomme les deux sénateurs que chaque État envoie au Congrès. Et ainsi les minorités sont aussi complètement annulées que si elles n'existaient pas. C'est donc principalement avec le vote à plusieurs degrés qu'il est indispensable d'adopter quelque combinaison pour représenter les minorités.

En résumé, quand dans un pays le droit de voter n'a été accordé qu'à ceux qui sont capables de l'exercer, le suffrage à deux degrés n'est point nécessaire.

Mais quand on a décrété le suffrage universel, chez un peuple où l'instruction est encore peu développée, le vote à deux degrés peut être un moyen de remédier à une grande faute, et il faudrait l'adopter malgré ses inconvénients.

On serait tenté de faire nommer les députés par des délégués que choisiraient les conseils communaux, car un système semblable a donné de bons résultats, en France, pour l'élection des sénateurs, mais il en résulterait l'inconvénient que j'ai signalé plus haut.

Les partisans de la démocratie sont d'instinct hostiles à l'élection à deux degrés. Ils veulent que la volonté du peuple, non filtrée, non épurée, devienne la loi. Erreur profonde, car, je ne puis assez le répéter, la loi ne doit pas être l'expression de la volonté populaire ; elle doit répondre aux nécessités du progrès que la science découvre. La démocratie a donc besoin, plus qu'aucune autre forme de gouvernement, d'avoir comme législateurs des hommes très éclairés et très dévoués au bien général.

CHAPITRE VII

LE VOTE PLURAL

Stuart Mill est partisan du vote plural qui attribue à certaines catégories de personnes le droit de disposer de plus d'un suffrage. Si l'on veut que le gouvernement appartienne à la raison et que la capacité exerce une influence prépondérante, il faut lui en accorder les moyens. Le vote d'un homme instruit et capable devrait évidemment avoir plus de poids que celui de l'ignorant qui ne parvient même pas à discerner les lois qui seraient conformes à son intérêt.

Mais, dira-t-on, à quels signes reconnaîtra-t-on la capacité et qui tracera les limites du privilège? Nulle difficulté : certains examens subis, certaines places occupées, certaines fonctions exercées dénoteraient le degré de supériorité intellectuelle qui donnerait, par exemple, droit à deux suffrages.

Mais le vote plural ne devrait jamais être accordé aux plus imposés ou aux plus riches, car leur intérêt n'est nullement le même que celui du plus grand nombre. Ce système, d'ailleurs, s'accorde si peu avec les idées qui dominent aujourd'hui, qu'il n'y a pas lieu de s'y arrêter davantage.

CHAPITRE VIII

LE VOTE A LA COMMUNE ET LE BUREAU ÉLECTORAL

Le vote à la commune offre plusieurs avantages : évitant aux électeurs la peine et la dépense de se déplacer, il en fait arriver un plus grand nombre aux urnes; les électeurs s'inspirent plus de leurs idées propres et échappent davantage aux entraînements qui emportent parfois les villes.

D'autre part, l'électeur est trop soumis aux influences locales et à l'égoïsme de clocher; il reste en dehors des idées nationales; le sentiment de l'unité du pays ne le pénètre pas. Il peut en résulter un antagonisme entre l'esprit des cités et l'esprit des campagnes, ce qu'il faut éviter à tout prix.

Des deux côtés, il y a donc des inconvénients et des avantages. Le vote au chef-lieu de canton serait préférable; mais avec le suffrage universel, il est difficile de ne pas admettre le vote à la commune.

Il faut que le bureau électoral offre toutes les garanties d'impartialité. Il est donc très mauvais de le faire nommer par le gouvernement ou par ses fonctionnaires, car il peut dépendre du bureau de fausser le résultat des élections. Le président doit être un magistrat ou un conseiller communal entouré d'assesseurs tirés au sort et de témoins représentant les candidats et contrôlant le dépouillement des bulletins de vote. Le système en vigueur en Belgique, que j'ai fait connaître précédemment, paraît excellent. (V. même livre, ch. II.)

CHAPITRE IX

LE SCRUTIN DE LISTE ET LE SCRUTIN UNINOMINAL

Le scrutin de liste qui divise un pays en grandes circonscriptions électorales, où plusieurs députés sont élus par un même bulletin, offre de graves inconvénients.

Ils se sont clairement révélés en France où, à diverses reprises, le collège électoral n'était autre que le département, ce qui faisait porter sur une liste vingt, trente, jusque cinquante noms.

Ces inconvénients sont les suivants :

D'abord il est impossible que les électeurs connaissent tous les candidats. Il faut donc s'en remettre au choix que fait un comité. Ce comité, souvent composé de politiciens, de meneurs, se laisse guider plus par la camaraderie, par ses passions de secte ou de parti que par les intérêts du pays. Les électeurs indépendants sont annihilés. S'ils n'obéissent pas au mot d'ordre du comité électoral, leur vote est perdu. Dès lors, ceux qui seraient le plus capables d'émettre un suffrage réfléchi s'abstiennent.

En second lieu, le scrutin de liste favorise le mouvement plébiscitaire, car un nom populaire, placé en tête de la liste, fera voter pour tous les comparses. Ce danger s'est révélé récemment en France (1889), lors de l'entraînement boulangiste.

Enfin, quand plusieurs partis sont en présence, dont deux de force presque égale, un troisième, fût-il très peu nombreux, peut imposer ses vues, si l'appoint de ses suffrages est nécessaire pour triompher.

Prenons, en France le parti républicain et le parti monar-

chique, en Belgique le parti libéral et le parti catholique, de force presque égale : quelques centaines de voix décident de la victoire. Les radicaux diront aux républicains ou aux libéraux : Vous accepterez notre programme et vous mettrez sur votre liste un certain nombre des nôtres, ou bien nous nous abstenons ou nous votons contre vous. C'est ce que l'on a très bien appelé la politique du couteau sur la gorge.

Si le parti modéré cède, il risque de succomber, parce qu'il sera abandonné par les conservateurs, et s'il l'emporte néanmoins, le sens de l'élection est faussé, car c'est une petite minorité qui a imposé ses vues et ses représentants au corps électoral.

Des coalitions qui révoltent la conscience publique s'imposent, et c'est la nuance extrême qui impose ses volontés.

Le scrutin de liste consacre l'omnipotence des comités électoraux et détruit toute liberté de choix chez l'électeur. « C'est un vote à l'aveuglette, une mystification, » disait Laboulaye.

Plus la circonscription électorale contient d'électeurs, plus la minorité est sacrifiée. Faut-il élire vingt, trente, cinquante députés, comme naguère dans le département de la Seine ou du Nord en France, c'est toute une phalange représentant une seule nuance qui arrive à la Chambre.

Les motifs que l'on a invoqués en faveur du scrutin de liste sont loin d'être aussi décisifs. C'est le seul moyen, dit-on, de donner aux élections une couleur politique et d'y faire prédominer les grandes idées qui s'agitent dans un pays. Erreur ; tout mouvement d'opinion réel et profond s'emparera du corps électoral quelle que soit la division des circonscriptions.

On dit encore : le scrutin uninominal fait prévaloir les intérêts de clocher et les influences locales. Mais on oublie que partout c'est à cet effet que s'est établi et maintenu le régime représentatif. Les États-généraux, les Parlements étaient composés des délégués des ordres, des corporations, des bourgs, des comtés, et ils représentaient des intérêts locaux, ce qui est naturel, car ce que chacun comprend bien, c'est ce qui le touche de près.

Le député d'un collège restreint, ajoute-t-on, n'est que le commissionnaire de ses électeurs. Afin de capter leurs suffrages, il assiège le ministre et ses bureaux, demandant sans relâche

des places, des pensions, des exemptions, des faveurs de toute sorte. Mais l'expérience a prouvé qu'il en est de même avec le scrutin de liste.

Ce qui paraît trancher la question, c'est que la plupart des pays ont adopté le scrutin uninominal, plusieurs après avoir essayé du scrutin de liste. Il est en vigueur en Hollande, dans l'empire germanique, en Prusse, aux États-Unis, en France et, sauf certaines exceptions, en Angleterre. En France, les deux systèmes ont été appliqués tour à tour. En 1793, l'uninominal; en 1795, la liste ; en 1814, l'uninominal ; en 1817, la liste ; en 1820, l'uninominal ; en 1848, la liste par département ; en 1852, l'uninominal ; en 1871, la liste ; en 1875, l'uninominal.

La loi électorale anglaise de 1885 a divisé les comtés et la plupart des bourgs en circonscriptions, dont le nombre égale celui des membres à élire, de sorte que les 670 députés du Royaume-Uni sont nommés par 643 collèges. Il n'y a que 24 bourgs et 3 universités où les électeurs votent pour deux candidats.

L'Italie [1], la Belgique et la Suisse ont conservé le scrutin de liste ; mais on commence à en apercevoir les inconvénients.

(1) Pour l'Italie, dont les expériences sont curieuses et où la question a été discu à fond, voir Luigi Palma, *Corso di diritto costituzionale*, II, p. 183.

CHAPITRE X

DE LA REPRÉSENTATION DES MINORITÉS

Une autre question se rattache encore à celle du suffrage, c'est celle de la représentation des minorités[1]. Elle a vivement occupé l'opinion en tout pays pendant ces dernières années, et différentes réformes ont déjà été introduites et appliquées.

Le système de votation généralement en usage aboutit à ce regrettable résultat, que les minorités ne sont point représentées en raison de leur force numérique. Il arrive même assez souvent que la majorité qui, dans le parlement, dispose du gouvernement, représente non la majorité, mais la minorité des électeurs.

Ce résultat, tout à fait en opposition avec l'essence du régime représentatif, est très dangereux pour la stabilité des institutions parlementaires.

Supposez en effet que l'un des partis nomme un peu plus de la moitié des députés, dans des élections très disputées et à de très petites majorités, et que dans les collèges électoraux où il est battu, il n'ait presque pas de voix ; dans ce cas, le parti vaincu sera en minorité dans la chambre, quoiqu'il ait eu pour lui la grande majorité des électeurs. En effet, il a eu d'une part presque l'unanimité, et d'autre part presque la moitié des voix, donc au total un peu moins des trois quarts. Le parti qui n'en aura obtenu qu'un peu plus du quart désignera le ministère et constituera le gouvernement.

Un mode d'élection qui rend possible un résultat aussi monstrueux n'est-il point par cela même condamné à disparaître?

Plus un collège électoral est étendu, plus la minorité est

(1) En Suisse, on s'est beaucoup occupé de cette question. La ligue pour la réforme électorale, sous la direction de M. Ernest Naville, a publié d'excellents travaux à ce sujet. En Belgique, en France et ailleurs, des associations semblables existent. V. le *Bulletin de l'association pour la représentation proportionnelle* en Belgique et pour la France, un excellent volume publié en 1888, chez Pichon : *la Représentation proportionnelle*. Voyez aussi les Travaux de l'association réformiste de Genève.

sacrifiée. Faites de tout un pays un seul collège électoral, et la moitié des électeurs plus un nommera tous les représentants; l'autre moitié moins un n'en aura pas un seul.

Pour arriver à une équitable représentation des minorités on a proposé différents systèmes.

Le premier moyen employé pour représenter la minorité est celui du *vote cumulatif*. Voici en quoi il consiste : chaque électeur dispose d'autant de suffrages qu'il y a de candidats à élire, et il peut « accumuler » tous ses suffrages en faveur d'un seul d'entre eux. Supposez trois candidats à élire : dans le système actuel, la majorité les nommera tous les trois et la minorité ne sera pas représentée ; avec le vote cumulatif, l'électeur, disposant de trois suffrages, peut inscrire sur son bulletin ou trois noms différents, ou trois fois le même nom, et chaque nom inscrit compte pour un suffrage. De cette façon le tiers des électeurs, en s'entendant pour ne voter que pour un seul candidat, est assuré de le faire passer, et la minorité se trouve représentée. Le vote cumulatif a été admis en 1870 en Angleterre ainsi que le scrutin secret, dans les élections des comités scolaires (*school boards*), et, chose rare, il a donné des résultats qui ont satisfait tous les partis. Ce système avait été appliqué dès 1856 par un acte de la reine d'Angleterre, le *Ruatan warrant*, dans certaines îles du golfe de Honduras, les Bay-Islands, érigées, à cette époque, en colonie indépendante.

Le second moyen employé pour assurer la représentation des minorités n'est pas moins ingénieux. S'agit-il de nommer trois candidats, chaque électeur ne peut inscrire sur son bulletin que deux noms. La minorité, à moins qu'elle ne soit tout à fait insignifiante, peut donc avoir un représentant sur trois. Ce système avait été proposé par M. G.-L. Craik, professeur d'histoire au « Queen's college » de Belfast ; il l'avait fait connaître en 1836 dans le *Companion to the newspapers*. Lors de la réforme électorale de 1867 en Angleterre, il a été pratiqué pour les élections de certaines villes qui avaient plusieurs députés à élire, puis abandonné dans la loi électorale de 1884; il a été adopté en Italie, en Espagne et ailleurs.

Enfin il est un autre système plus compliqué, mais meilleur que les précédents, imaginé par M. Andræ en Danemark et par M. Hare en Angleterre, exposé et défendu en France avec

grand talent par M. Aubry-Vitet. Il aurait pour résultat de donner à chaque opinion un nombre de représentants proportionnel au nombre de ses adhérents, ce qui est bien l'idéal du gouvernement représentatif [1].

J'ai cru devoir appeler l'attention sur ces intéressantes combinaisons pour deux motifs : d'abord parce que le mode de voter généralement en usage est très imparfait et ne produit pas une représentation exacte des différentes opinions ; ensuite parce que, partout, pour fonder la liberté politique, il faut apprendre à respecter les minorités, ce qu'aucun parti n'a su faire et n'est encore disposé à faire.

Sans doute, nous devons désirer que les opinions que nous considérons comme dangereuses disparaissent ; nous devons les combattre par nos paroles, nos écrits, nos votes ; mais tant que ces opinions respectent la légalité, nous devons les tolérer et même leur assurer la représentation à laquelle elles ont droit. Il y a pour cela plusieurs motifs excellents.

D'abord, nous ne sommes pas infaillibles ; nous défendons, peut-être de très bonne foi, une mauvaise cause. L'esclavage, la torture, les privilèges les plus iniques n'ont-ils pas été défendus ainsi? N'imposons donc point silence à ceux qui ne pensent pas comme nous.

Ensuite nous, majorité d'aujourd'hui, nous ne le serons peut-être plus demain. Respectons donc scrupuleusement les droits de la minorité, afin qu'elle respecte aussi les nôtres, le jour où nous serons les plus faibles.

Enfin, quand une doctrine existe, plus elle est subversive, violente, insensée, plus il est urgent qu'elle se produise au grand jour et qu'elle soit discutée. Son inanité, son impuissance seront publiquement démontrées, et, chose essentielle, on sera averti de son existence et on apprendra à la combattre.

Les divers gouvernements qui se sont succédé en France ont toujours cru que, pour sauver l'ordre, il fallait comprimer toute manifestation des idées considérées comme subversives ; leur ménager une représentation aux chambres eût paru monstrueux.

(1) En Belgique, l'*Association pour la représentation proportionnelle* défend un système excellent exposé par M. d'Hondt, professeur à l'Université de Gand.

Le résultat de ce système a été que ces idées ont fait leur chemin dans l'ombre, et que la bourgeoisie, qui dormait en paix sous l'égide de ces lois sévères, s'est trouvée trois ou quatre fois déjà précipitée tout à coup en pleine révolution, avant qu'elle soupçonnât le moindre danger [1]. Ce système vient de la tradition catholique, profondément empreinte dans tous les esprits.

L'Église n'admet pas les dissidents; elles les brûle ou les damne. Les partis font de même quand ils peuvent : ils guillotinent leurs adversaires, ou du moins leur imposent silence. C'est la même intolérance, la même horreur de toute contradiction, de toute hérésie.

Ce qui est de toute nécessité, c'est que les partis apprennent à se tolérer, à se respecter, à s'estimer même et à s'accorder les uns aux autres toutes les occasions pacifiques de se produire au grand jour. C'est à ce titre que les différents moyens de représenter équitablement les minorités méritent d'être étudiés.

L'expérience nous a révélé un autre inconvénient très grave du système actuel, et il est plus fâcheux encore que ceux qui sont indiqués plus haut. Quand, dans un pays ou dans une circonscription électorale, deux partis disposent à peu près d'une force égale, un troisième parti même très peu nombreux, peut imposer ses exigences, parce que l'on a absolument besoin des voix dont il dispose pour obtenir la majorité. Je citerai comme exemple ce qui se passe souvent en Belgique, où dans plusieurs districts le nombre de suffrages dont disposent les catholiques, d'une part, et les libéraux, de l'autre, est presque le même. Si le parti radical ou socialiste compte quelques centaines de voix, il décidera la majorité au profit de l'opinion à qui il accordera son appui. Supposons qu'il exige que d'un des

(1) Je reproduis ici les paroles prononcées par M. Gladstone à Aberdeen le 26 septembre 1871, parce qu'elles nous donnent l'opinion de l'un des esprits les plus clairvoyants de notre temps, qui n'en compte plus guère. « Si quelques idées violentes se manifestent dans le pays, soyez sûrs que l'endroit où elles peuvent se produire avec le moins de danger est la Chambre des communes (Applaudissements). Je regrette qu'un grand collège semble momentanément sympathique à des idées qui sont inintelligibles pour moi; mais, cette disposition étant donnée, je dis que c'est un grand bien pour le public que les champions d'idées impraticables viennent les exposer devant les représentants du peuple. »

articles du programme électoral du libéralisme soit le suffrage universel. Si le parti libéral cède, le voilà engagé en faveur d'une réforme dont beaucoup de ses adhérents ne veulent pas, et il risque de perdre les voix de ceux-là ; en tout cas ce sera la volonté d'une petite minorité qui s'imposera. Si, au contraire, le parti libéral résiste, il perdra des voix qui iront, par rancune, grossir le nombre de celles qu'obtiendront ses adversaires. En Angleterre, on a vu récemment le parti gladstonien faire campagne en faveur du *home-rule*, pour s'assurer l'appui des députés et des électeurs irlandais, au risque de mettre en péril l'unité nationale et de perdre le concours de libéraux très éminents et très clairvoyants. On a vu ainsi partout les opinions extrêmes exercer une influence hors de toute proportion avec leur force réelle. C'est ce qui a perdu la révolution française. Les plus violents l'emportaient toujours, jusqu'à ce que, la réaction s'étant faite, elle a emporté la république et la liberté.

Deux objections sérieuses ont été faites à tout système électoral destiné à assurer la représentation des minorités.

La première est peu fondée, mais c'est celle qui fait le plus de tort à une cause dont l'équité ne peut être contestée. Les modes de votation proposés sont si compliqués, si divers et si nombreux que le peuple ou le corps électoral ne parvient pas à s'y retrouver. Comment voulez-vous, dit-on, qu'on adopte une réforme dont on ne parvient même pas à comprendre le mécanisme. La réponse est facile : quand vous prenez un remède que le médecin vous ordonne, vous ignorez comment il est composé et comment il agit. Néanmoins vous le prenez, parce que l'expérience a montré qu'il guérissait.

Pour qu'un système électoral soit bon, il ne faut pas que tous les électeurs en comprennent les formalités et les détails. Les procédés de votation en usage en Belgique maintenant sont, je crois, les mieux faits qui existent pour assurer la liberté du vote, et pourtant ils sont si compliqués que les présidents des bureaux ne peuvent les appliquer qu'en ayant la loi sans cesse à la main et que bien peu d'électeurs arrivent à s'en rendre compte. D'ailleurs, adoptez n'importe quel système proposé pour représenter les minorités, il vaudra mieux que celui qui existe presque partout aujourd'hui.

La seconde objection est plus sérieuse : c'est celle qui porte

les chefs de parti, presque partout, à repousser une réforme si parfaitement justifiée en principe. Il n'y aurait plus, disent-ils, de majorité solide et, par conséquent, plus de gouvernement stable. Les inconvénients inhérents au régime parlementaire seraient encore beaucoup aggravés. Il se formerait des groupes variés, représentant des intérêts déterminés et exclusifs : protectionnistes ou libre-échangistes, progressistes, radicaux et socialistes, et les adeptes de ces groupes seraient en mesure de faire la loi à tout cabinet et, s'il résiste, de le renverser? Qu'on n'objecte pas qu'actuellement déjà il y a dans le Parlement des protectionnistes, des libre-échangistes, etc. C'est incontestable. Mais les élus d'aujourd'hui représentent des groupes divers, et ils doivent, dans l'exercice de leur mandat, tenir compte de l'appui que tous ces groupes leur accordent; ils ne peuvent donc se montrer uniquement occupés à faire triompher leur programme spécial. Si désormais ils ne représentaient plus qu'un groupe et s'ils étaient envoyés dans les Chambres pour assurer le triomphe d'une idée, ils feraient immanquablement dépendre leur concours de l'adhésion qui y serait donnée par le pouvoir.

Le ministère, sans cesse menacé par les exigences de l'une ou de l'autre de ces nuances, n'aurait plus aucune autorité ni aucune direction fixe. Il serait toujours à la merci d'une coalition.

Cette objection, je l'avoue, n'est pas sans quelque fondement; mais déjà aujourd'hui ces coalitions menacent les cabinets partout, sauf peut-être en Belgique, où jusqu'à présent, les deux partis ont toujours combattu l'un contre l'autre, soumis à la plus étroite discipline. Toutefois cet avantage n'a-t-il pas été obtenu au prix de l'indépendance des représentants et le gouvernement de cabinet tel que nous l'avons vu fonctionner est-il bien l'idéal?

En tous cas, si certaines nuances d'opinion existent dans un pays et si certaines idées ont des adhérents assez nombreux pour que la représentation des minorités leur fasse obtenir quelques représentants au Parlement, n'est-il point parfaitement équitable qu'on les leur accorde et n'est-ce même pas une condition essentielle du progrès?

CHAPITRE XI

L'ESPRIT DE PARTI ET SES VICES

L'esprit de parti est le ressort nécessaire du régime représentatif et il en est en même temps le fléau, quand les institutions, au lieu d'en combattre les excès, le développent, en lui offrant des incitations et des récompenses.

L'esprit de parti ressemble à l'esprit de secte; il crée une conscience spéciale qui croit tout permis pour la bonne cause. On n'avoue jamais les torts de ses amis; on ne les aperçoit même pas. On ne peut admettre la bonne foi de ses adversaires; on ne voit chez eux que fraudes, mensonges, injustices, menées perfides. On veut les comprimer ou les frapper sans pitié, parce qu'on défend les vrais intérêts du pays qu'eux conduiraient aux abîmes. Pour le républicain, tout monarchiste est un obscurantiste, un fauteur de despotisme, un ambitieux avide de faveurs, une âme basse aspirant à la servitude. Pour le monarchiste, tout républicain est un agent de désordre, un apôtre de la guillotine, un petit-fils de Marat. Les partis aux prises ne sont autre chose, sous des formes appropriées aux mœurs politiques de nos jours, que les anciennes hordes qui se disputaient la proie, au sein de la forêt primitive, ou les factions qui se combattaient à main armée, dans les républiques italiennes du moyen âge.

L'esprit de parti est si intolérant et son *credo* si rigide, que quiconque ne le défend pas tout entier est un traître. Toute indépendance d'idées disparaît; chacun devient l'esclave du programme officiel. L'homme d'État à l'esprit original, est un péril; c'est « un cheval qui rue dans les rangs »; on l'assouplit au joug ou on l'expulse.

Le gouvernement de parti ne nomme aux places vacantes que ses partisans, sans égard pour le mérite et les titres. De leur côté, les fonctionnaires ainsi nommés n'agissent que pour augmenter l'influence de leurs amis et pour les maintenir au pouvoir, sans s'occuper du bien général.

En démocratie, pour entraîner les foules, il faut un mot d'ordre simple et frappant, une idée générale qui résume et fait saisir un ensemble de faits, par leur côté le plus saillant. Ceux qui se mettent sans scrupule et sans réserve au service de ce mot d'ordre et qui savent habilement en appeler aux passions et aux préjugés de la foule sont les meneurs désignés des partis.

On se défiera de ces esprits éminents qui considèrent les choses sous toutes leurs faces, qui veulent qu'on tienne compte des circonstances et qui, connaissant le passé, prévoient l'avenir.

Les partis en lutte doivent s'organiser comme des armées ennemies. Leurs partisans sont embrigadés dans les associations; à leur tête sont constitués des comités qui dirigent la campagne; à ces chefs, il faut obéir aveuglément; la discipline la plus stricte s'impose, sous peine d'échec. Deux ou trois grandes masses marchent au scrutin, en colonnes serrées, sous le même drapeau. Les plus nombreux l'emportent et gouvernent au nom de la souveraineté nationale.

Le souverain, ce n'est pas la raison, mais le nombre.

Comme le régime représentatif est la condition d'un gouvernement libre et que l'esprit de parti en est le ressort indispensable, il ne peut s'agir de le supprimer, mais il faut s'efforcer d'en prévenir les abus. L'expérience indique les moyens d'y parvenir; ce sont les suivants :

Représentation des minorités;

Mode de votation assurant le secret et la sincérité du vote;

Enlever au gouvernement, le plus possible, la disposition de places à donner à ses amis politiques.

CHAPITRE XII

LES INFLUENCES ILLÉGITIMES DANS LES ÉLECTIONS

L'ingérence du gouvernement dans les élections est toujours fâcheuse, parfois détestable et périlleuse.

Les raisons que l'on peut invoquer pour la justifier, si elles ont quelque force, conduisent à condamner le régime représentatif. Ce régime implique que la volonté de la majorité de la nation et les vœux des différents partis soient sincèrement représentés. Si par la pression ou par les promesses du ministère, une majorité factice est obtenue, le gouvernement s'appuie sur une base trompeuse, qui tout à coup peut se dérober sous lui. C'est ainsi que sont tombés en France, et Louis-Philippe et Napoléon III. Rien de plus dangereux que les candidatures officielles.

Quand l'ingérence du gouvernement se produit par des menaces ou des promesses, elle abaisse ou corrompt le caractère national. En Angleterre, au XVIIIe siècle, on achetait les votes des députés par des faveurs ou même argent comptant. Aujourd'hui on procède autrement : c'est le corps électoral que l'on achète, en lui promettant des travaux publics, un port, un quai, une route, un chemin de fer, des subsides pour les communes.

Chaque candidat à la députation promet aux électeurs que le gouvernement dépensera des millions pour leur arrondissement. Quand arrive le budget des travaux publics, c'est un défilé interminable de demandes.

Le ministre répond à tous, concède tout ou partie et promet ce que l'on veut, afin de s'assurer les voix des députés et sur-

tout celles des électeurs. Chacun veut puiser dans les caisses publiques, comme si elles se remplissaient d'elles-mêmes. On ne comprend pas que chaque province supporte sa part dans les dépenses totales. L'État donne; mais qui paie? Toujours les contribuables. On a l'illusion que c'est un don gratuit, parce qu'il vient de la caisse générale. Souvent, pour accorder à chaque province une part égale du gâteau, on vote des travaux complètement inutiles, décrétés à la hâte.

L'exécution de ces travaux à charge des budgets régionaux ou provinciaux diminuerait le mal qu'on peut observer surtout en France, en Italie et en Belgique!

L'ingérence des ministres du culte dans les élections peut être aussi considérée parfois comme illégitime, surtout dans les pays catholiques, parce que le confessionnal arme le curé d'un moyen de pression presque irrésistible. Comment le croyant résistera-t-il à son confesseur, qui lui fait un cas de conscience de voter pour tel candidat, sous peine du refus de l'absolution et de la damnation éternelle[1]?

Cette ingérence est condamnable, car elle détruit la liberté des électeurs, fausse le résultat des élections et compromet la religion, qu'elle fait descendre dans l'arène troublée des luttes politiques. Aussi a-t-elle été invoquée en France pour invalider certaines élections; en Angleterre, pour entamer certaines poursuites contre des faits qualifiés par la loi de *undue influences*. Toutefois les prêtres peuvent répondre : Nos adversaires attaquent notre culte, qu'ils proscriront le jour où ils seront les maîtres et à qui ils enlèvent, à tout moment, sa liberté,

(1) Comme exemple que l'on pourrait multiplier sans peine, je citerai la circulaire suivante adressée aux curés du département de la Savoie :

« Chambéry, le 1er janvier 1872.

« Monsieur,

« Dimanche prochain, 7 de ce mois, on procédera dans chaque commune à l'élection d'un député à l'Assemblée nationale. Le comité conservateur a proposé un membre qui réunit les conditions désirables.

« Réduisez ce jour-là l'office paroissial à une messe basse célébrée de bon matin. Recommandez à tous vos électeurs d'aller voter et d'élire un bon catholique; dites-leur que c'est pour eux une obligation de conscience, sous peine de *péché grave*; faites en sorte qu'il n'y ait pas d'abstention dans votre paroisse. Nous avons eu jusqu'ici beaucoup de mauvaises élections, parce que nous avons eu beaucoup de votes irréfléchis et beaucoup d'abstentions.

« Votre très humble serviteur,

« † ALEXIS,
« cardinal-archevêque. »

ses moyens d'existence, ses écoles et ses institutions. Ne devons-nous pas la défendre par les armes que le régime représentatif met entre nos mains?

Le point est délicat : il faut se garder d'entamer de nos jours la lutte contre le sentiment religieux ; on y rencontre des résistances invincibles, comme l'a montré l'issue du *Kulturkampf* en Allemagne.

Au XVIe siècle, on ne peut le nier, les catholiques ont conquis définitivement du terrain au moyen de la persécution, mais en exterminant leurs adversaires. Aujourd'hui l'emploi du glaive et du bûcher n'étant plus admis, le gouvernement est désarmé, et ce n'est pas en cessant de payer des traitements aux curés et aux évêques hostiles qu'il s'assurera la victoire.

LIVRE X

LE RÉGIME PARLEMENTAIRE

CHAPITRE PREMIER

LE RÉGIME PARLEMENTAIRE ET SES VICES

Le triomphe de la démocratie paraît aujourd'hui partout inévitable ; seulement, en nous apportant l'égalité, elle peut nous ravir la liberté. Il n'est pas impossible qu'elle nous fasse, en même temps, très égaux, et tous également asservis. C'est le danger que redoutent les esprits les plus clairvoyants de notre époque. « On dirait, dit Tocqueville, que chaque pas que les nations modernes font vers l'égalité les rapproche du despotisme. Il est plus facile d'établir un gouvernement absolu chez un peuple où les conditions sont égales que chez tout autre. » Douze ans plus tard, les événements sont venus vérifier les prévisions qu'émettait l'illustre écrivain en 1840. De même qu'en Grèce les tyrans surgissaient des excès de la démagogie, ainsi nous avons vu comment le césarisme peut se fonder, par le suffrage universel, et même se perpétuer, jusqu'à ce que son aveuglement le fasse tomber sous l'invasion de l'étranger. Pour échapper au retour de semblables désastres, il faut examiner comment on peut parer aux difficultés et aux périls que fait naître l'établissement d'institutions démocratiques et libres.

Le couronnement des institutions libres et démocratiques est le régime parlementaire. C'est par ce régime qu'un pays se gouverne lui-même. Grâce à lui, croyait-on, tout ce qu'une nation renferme de science et d'expérience, concentré en des

chambres électives, fait la loi. Ce devrait être le règne de la parole et de la raison, en un mot, du *logos*. Il y a peu d'années, posséder ce régime était le comble des vœux des peuples qui en étaient encore privés. Aujourd'hui qu'il existe dans tous les pays civilisés, sauf en Russie, on trouve qu'il marche mal : on s'en détourne avec indifférence et parfois même avec mépris. Peu de temps avant sa mort, le prince Albert disait : *Now the parliamentary system is on its trial.* On annonce de divers côtés que la fin de notre siècle verra la chute définitive du règne des parlements.

Le fait est que partout ce régime subit une crise grave. Dans sa patrie d'origine, en Angleterre, il cesse presque de fonctionner. Sans cesse arrêté, il n'est plus capable de faire des lois; il n'a d'autre résultat que de harasser les députés et de tuer les ministres. Dans le pays modèle de toutes les libertés, aux États-Unis, le congrès est devenu, dit-on, le champ clos des politiciens vulgaires, et les hommes les plus éminents se retirent de la vie publique. En France, tout le monde se plaint : le Sénat doit être réformé sans tarder, et quant à la Chambre, suivant les uns, elle se laisse pétrir, comme pâte molle, par un ministre habile; suivant d'autres, elle impose à une administration sans volonté ses velléités décousues et ses projets improvisés. En Italie, le parlement est un kaléidoscope : jamais deux séances consécutives n'offrent le même aspect. Les groupes sont sans cesse en voie de transformation. Une interpellation, un ordre du jour, une crise et un changement de ministère, voilà tout le mécanisme parlementaire. A la fin d'une séance où la confusion avait été comble, un des hommes politiques les plus distingués de l'Italie, M. Bonghi, me disait : « N'est-il pas étrange que dans un siècle qui a fait de l'éclair son serviteur, portant notre pensée, en un instant, aux extrémités de l'univers, et éclairant nos rues et nos maisons, un pareil régime politique soit encore ce que nous pouvons avoir de mieux? » En Allemagne, le parlement a été longtemps maté ou annihilé par la volonté de fer d'un grand ministre, et aujourd'hui il l'est par celle d'un jeune empereur. En Espagne, grâce à de brillants orateurs, les Cortès jettent quelque éclat, entre un *pronunciamiento* et un coup d'État, mais les Espagnols prétendent que leurs Chambres font peu de besogne. En Autriche,

le Reichsrath est réduit à l'impuissance par les rivalités des nationalités qui s'y entrechoquent. Dans l'unique Chambre de la Grèce, les partis se livrent des combats atroces où l'intérêt du pays est complètement oublié.

Dans cette esquisse rapide je n'ai recueilli que l'avis des indulgents. Voulez-vous entendre une parole plus sévère ? Écoutez ce qu'écrivait Louis Blanc :

« Petites conceptions, petites manœuvres, petites habiletés, petites intrigues, voilà de quoi se compose l'art de conquérir une majorité dans une assemblée législative qui dure longtemps. On y arrive à ne plus tenir compte de ce qu'on a devant soi, autour de soi, et le pays est oublié. » A la fin d'une séance récente, où la Chambre avait émis trois ou quatre votes contradictoires, pour finir par tout rejeter, M. Clémenceau disait : « Le parlementarisme ainsi compris devient vraiment une occupation d'un genre tout spécial. »

Je voudrais étudier quels sont les vices du régime parlementaire appliqué au gouvernement d'une société démocratique et chercher si l'on peut y porter remède.

§ 1er. — Le premier de ces vices est l'influence excessive des partis.

Le gouvernement parlementaire est nécessairement un gouvernement de partis, car plus dans un pays les partis sont nettement séparés et fortement organisés, mieux marche l'administration des affaires. Et, d'autre part, la prédominance de l'esprit de parti offre de graves inconvénients et de sérieux dangers. Les difficultés inhérentes au régime parlementaire sont grandement accrues, quand l'organisation de l'État est très centralisée, et elles deviennent bien plus redoutables encore quand cet État centralisé s'est constitué en république. Dans les pays où le régime républicain est établi d'une façon stable, la Suisse et les États-Unis, on ne trouve ni la centralisation, ni le régime parlementaire à l'anglaise. Si donc on veut sauver la liberté et le régime parlementaire, il faut chercher le moyen d'obvier aux vices qui, dans sa forme actuelle, peuvent lui devenir mortels.

Pour se convaincre que le gouvernement parlementaire est nécessairement un gouvernement de partis, il suffit de compa-

rer la façon dont il fonctionne, d'un côté, en Italie, en Grèce, et en France, où il n'y a point de partis fortement organisés, et, de l'autre côté, en Angleterre et en Belgique surtout, où deux partis nettement séparés se disputent le pouvoir.

Considérons un exemple.

En Italie, il n'y a point de partis, il n'y a que des groupes. La droite, la gauche et le centre pensent de même sur toutes les grandes questions. Presque tous les membres de la Chambre veulent la liberté, le maintien de la constitution et de la maison de Savoie ; tous sont partisans des idées modernes ; nul ne veut rétablir l'ancien régime. Les cléricaux, qui ont pour but de rendre Rome au pape et de restaurer l'ancien régime, formeraient un vrai parti dissident, mais ils ne sont pas représentés au parlement. Comme il n'existe pas de partis ayant un programme arrêté, une *platform*, imposé à tout candidat, au moment de l'élection, il s'ensuit que chaque député a ses idées particulières en fait d'impôts, d'enseignement, de réformes intérieures ou de politique étrangère, et qu'il se croit autorisé à les faire prévaloir, sans tenir compte de ceux qui voteront avec lui. De là résultent des groupements inattendus et d'étranges surprises de scrutin, suivant les questions mises en discussion. Un cabinet n'est jamais sûr de sa majorité. A chaque instant, elle peut lui faire défaut. Aujourd'hui, il obtient un vote de confiance qui réunit les deux tiers des votants; peu de jour après, il tombe à propos d'un incident de peu d'importance. Chaque jour, il doit travailler à maintenir ses partisans unis, par des transactions, des concessions et des combinaisons. Un chef de groupe se croit-il blessé par un procédé même extra-parlementaire, ainsi par un coup de chapeau trop peu affable, il se fâche, boude, refuse les votes dont il dispose, et la majorité est compromise. Un autre groupe, cette fois, local ou provincial, réclame une route, un pont, un chemin de fer : il faut tout lui accorder, ou il va grossir l'opposition, et celle-ci triomphe. La somme d'esprit, d'adresse, d'éloquence et de souplesse qu'un ministère doit dépenser pour durer un an est prodigieuse. Le travail le plus lourd de la diplomatie est jeu d'enfant à côté de ceci. La Chambre est un sable mouvant où aucune administration solide ne peut s'asseoir. De là résultent des crises ministérielles fréquentes. Il y

en a eu beaucoup plus qu'il ne s'est écoulé d'années depuis que le royaume d'Italie existe. Le nombre des anciens ministres siégeant à la Chambre est considérable. Ce sont autant de dynasties déchues et de prétendants avec qui il faut compter. Ailleurs on se plaint de manquer d'hommes d'État ; ici ils surabondent et chacun commande un petit corps d'armée. Le talent parlementaire consiste à en enrôler assez pour être le plus fort ; mais on ne peut jamais compter sur aucun d'eux, le jour de la bataille. S'agit-il de former un ministère, chacun des groupes y réclame sa place. En Angleterre, les chefs de deux grandes armées étant désignés d'avance par leurs anciens faits d'armes, comme chez les Grecs et les Troyens d'Homère, le scrutin qui fait tomber un ministère désigne le cabinet qui doit le remplacer. En Italie, il n'en est pas de même ; plusieurs combinaisons se présentent toujours comme possibles, et dans toutes, il faut donner satisfaction aux influences rivales.

Il est impossible que tous les hommes, même s'ils se rattachent à une tendance générale, aient en tout les mêmes idées. Ils peuvent avoir le même but, mais ils différeront nécessairement sur les moyens de l'atteindre. Si chacun veut faire prévaloir ses vues et son système, aucune majorité ne pourra se constituer d'une façon durable. S'agit-il, par exemple, d'établir un impôt nouveau : un ministère appuyé sur une majorité compacte et disciplinée le fera voter tel qu'il le propose, malgré les divergences d'opinion qui existent parmi ses partisans sur les détails de son application ; mais si une séparation nette des partis n'impose pas l'union, on n'arrivera à rien. Tel député reconnaît qu'il faut de l'argent, mais il a son projet d'impôt qui rapportera plus qu'il ne faut. Un autre va jusqu'à admettre le principe de l'impôt, mais le mode de perception est détestable ; pour lui la forme emporte le fond ; il ne peut émettre un vote favorable. Au jour du scrutin, les deux camps se mêlent au hasard et on aboutit à l'impuissance et à la confusion.

En Grèce, le régime parlementaire offre les mêmes tableaux qu'en Italie, mais avec des teintes plus sombres. Au lieu de vrais partis politiques, il n'y a que des nuances et des groupes. Quelques représentants se rallient autour d'un chef dont ils acceptent le mot d'ordre ; il se constitue ainsi un certain nombre de factions qui se combattent ou se coalisent, qui tantôt sou-

tiennent le ministère et tantôt le renversent, suivant l'intérêt du moment. Ils ne sont séparés que par des questions accessoires qui intéressent peu le pays. Aux élections, ils ont été nommés par des influences personnelles ou locales, et non pour faire prévaloir telle ou telle ligne de conduite dans la marche générale des affaires. Les candidats élus arrivent ainsi libres de tout engagement. Ils peuvent se porter à droite ou à gauche, suivant que le commande ou l'intérêt de leur arrondissement ou leur intérêt propre. Un député ministériel a-t-il été réélu, rien ne garantit qu'il soutiendra encore le ministère. Il n'y est tenu ni par ce qu'il doit à ses commettants, ni par ce que lui impose son honneur politique ou la logique de ses propres opinions. Ce que ses électeurs attendent de lui, c'est qu'il obtienne pour eux, du gouvernement, le plus de faveurs possible. Ils savent que, pour cela, il lui faut une indépendance complète de tout lien et une liberté entière de voter à sa guise. C'est ainsi que son appui sera le plus recherché et le mieux rémunéré, je ne veux pas dire en argent, mais en places pour ses amis et ses électeurs bien pensants, ou en subsides et en travaux pour sa localité. Plus grande sera la part des dépouilles opimes que lui vaut la conquête du pouvoir, plus il en sera fier et plus le canton qui l'a élu lui sera reconnaissant. Au début d'une session, la chambre est une mêlée confuse. On ignore qui est ami ou ennemi. Nul ne s'est engagé d'une façon précise. De cette matière chaotique les politiciens et les chefs reconnus tirent une clientèle qui les suit dans les combats journaliers. Ils forment leur bande et chacun s'efforce d'avoir la plus nombreuse. Alors commencent des luttes parlementaires, dont il est impossible de prévoir l'issue. Comme l'a dit M. Emile Burnouf, qui connaît parfaitement la Grèce, tous les députés sont d'abord ministériels, mais bientôt ceux-là seuls restent fidèles dont l'appétit a été satisfait. Comme la table n'est pas assez abondamment servie pour rassasier tout ce monde d'affamés, le nombre des mécontents va croissant. Ils se coalisent, obtiennent la majorité et renversent le ministère ; et bientôt le même manège recommence.

Il ne faut point prendre prétexte de ceci pour jeter la pierre ni aux Italiens ni aux Grecs. Ce déplorable régime politique n'est pas la conséquence des vices du caractère national, mais

Université de Liège - Bibliothèque de la Faculté de Droit

l'effet inévitable du système parlementaire, quand il n'existe pas de partis nettement séparés. En France, dans une chambre nombreuse et où les plus graves problèmes sont soulevés, l'aspect est différent, mais l'instabilité du gouvernement n'est pas moindre. Dans le *Caprice*, d'Alfred de Musset, M. de Léry dit : « Ce sont de drôles d'auberges que vos ministères ! on y entre et on en sort sans savoir pourquoi. C'est une procession de marionnettes. » D'après les calculs de M. P. Leroy-Beaulieu, la durée moyenne d'un ministère en France est de six mois.

Sauf le dernier mot, injuste autant qu'irrévérencieux, la boutade de Musset est plus vraie maintenant qu'au temps où elle a été écrite ! Les ministères n'ont ni durée ni consistance. Ils se renouvellent fréquemment, et même pendant qu'ils subsistent, le terrain à chaque instant se dérobe sous leurs pas. Un cabinet se constitue ; une immense majorité salue son arrivée au pouvoir ; de grandes choses vont s'accomplir. Quelques semaines se passent ; la majorité est disloquée ; malgré le plus brillant déploiement d'éloquence, elle ne suit pas au scrutin son chef, tout-puissant la veille. Le ministère se retire, un autre se forme ; il se maintient plus longtemps, mais presque chaque jour un incident imprévu ou un vote de hasard force l'un ou l'autre ministre à déposer son portefeuille. Le chef du cabinet, qui ne peut compter sur une armée fidèle, toujours prête à le suivre, ne peut avoir nulle autorité, nulle attitude ferme. S'il fait mine de vouloir imposer sa volonté, il porte, dit-on, atteinte à la dignité de la Chambre. S'il se résigne à attendre d'elle une impulsion ou des inspirations, on lui reproche de n'être qu'un commis ou une girouette. Il ne peut gouverner qu'en louvoyant, cédant aujourd'hui, se dérobant demain, résistant parfois, mais toujours au risque d'une chute, harcelé par les interpellations, menacé par les oppositions les plus infimes, jamais sûr du lendemain. Ces combinaisons ministérielles qui se font et se défont sans cesse comme les tableaux des *dissolving views*, ou qui passent et se transforment comme les nuages au ciel, ont nécessairement pour effet de paralyser ou d'affaiblir les rouages de l'administration. Celle-ci, quand elle est bien organisée et bien composée, comme elle l'est en France, peut marcher toute seule et sans l'impulsion d'en haut. Cependant, à la longue, la machine fait

de moins bonne besogne. Les ministres qui arrivent ont à peine le temps de s'initier aux affaires en cours. Le jour où enfin ils sont prêts à donner leurs instructions, il leur faut boucler leurs malles et faire place à d'autres. Pourquoi un fonctionnaire obéirait-il à un supérieur dont il prévoit le départ à bref délai ? De l'impuissance et de l'instabilité des ministères résulte donc inévitablement un autre mal, l'inertie ou le désordre dans la hiérarchie administrative.

Ce qui est plus fâcheux que tout le reste, c'est que la nation perd confiance dans un régime qui marche mal ou qui tourne à vide. On dit souvent : Le pays veut être gouverné. Je n'en crois rien. Tout peuple aime avant tout la liberté et, par conséquent, il désire être gouverné le moins possible et, au besoin, faire ses affaires lui-même. Mais ce qui fatigue et irrite, ce sont des discussions sans issue, des votes irréalisables et des agitations stériles, en un mot, comme dans la comédie de Shakespeare, « beaucoup de bruit pour rien : *much ado about nothing* ». Ce qui le prouve, c'est que le pays n'est jamais plus tranquille que quand le pouvoir exécutif est en villégiature, le législatif dans ses terres et le cabinet aux eaux. Les vacances des Chambres produisent une détente générale, un soulagement universel, et il en est de même partout. Voilà ce qui doit alarmer les amis du régime représentatif. Heureusement le moment n'est pas venu, mais il peut venir, où le peuple, fatigué d'être inquiété par les institutions qui devraient le rassurer, dirait brutalement : « Cela ne marche pas ; essayons autre chose. Si les Chambres ne se réunissaient qu'une fois tous les deux ans, nous aurions au moins une année de repos. » C'est précisément ce que M. de Bismarck a proposé à l'Allemagne et ce qu'on fait maintenant aux États-Unis.

Cette situation, qu'il est inutile de décrire plus longuement, tient-elle à une incapacité particulière des Chambres françaises ? Nullement. Elle provient de ce que le parti de l'opposition organisée est trop peu nombreux pour forcer le parti ministériel à soutenir quand même le chef qui le guide. Il se forme ainsi des groupes nombreux qui obéissent tantôt à un mot d'ordre, tantôt à l'inspiration du moment et tantôt au désir d'essayer jusqu'à quel point est vrai le proverbe : « Nouveaux balais balaient mieux. »

Comme le faisait remarquer très justement M. de Bismarck, dans l'un de ses discours, l'âge d'or du régime parlementaire est aussi passé en Angleterre. Gouverner était facile quand il n'y avait que deux partis en présence, les whigs et les tories, de force à peu près égale et, par conséquent, chacun d'eux parfaitement discipliné, afin de ne pas succomber sous les votes unis de l'adversaire. Aujourd'hui que se sont formés le parti radical et le parti irlandais, ni whigs ni tories ne peuvent conserver le pouvoir s'ils ont ces deux groupes contre eux. Il faut donc s'assurer l'appui complet de l'un d'eux au moins. De là la nécessité des concessions et des compromis. Le dernier cabinet Gladstone n'a pu se constituer qu'en donnant une place à des hommes distingués du parti radical, comme Bright, Chamberlain, Dilke et Mundella, et leur concours étant indispensable, ce sont eux en définitive qui ont dicté la ligne de conduite tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, au risque d'éloigner des représentants importants de l'ancien parti whig. Il en a été de même pour lord Salisbury qui, en formant un cabinet tory, y a admis certains whigs « unionistes ». Malgré ces difficultés, qui ne sont pas légères, le mécanisme parlementaire marche encore passablement en Angleterre pour deux motifs: d'abord parce que le parti de l'opposition est assez fortement constitué pour forcer tous les partisans du ministère à l'appuyer dans toutes les questions importantes, ensuite parce que les membres du parlement ont fait connaître leurs opinions à leurs électeurs au moment de l'élection et qu'ils sont par conséquent ainsi tenus d'y rester fidèles. Ceux qui ont été nommés pour soutenir un cabinet ne peuvent l'abandonner, sans les motifs les plus sérieux, sous peine d'être accusés de forfaiture.

Nulle part le régime parlementaire ne fonctionne aussi correctement qu'en Belgique, parce qu'il n'y a dans les Chambres que deux partis. La ligne de démarcation est si tranchée que, ni parmi les représentants ni parmi les sénateurs, il n'y a pas de chaque côté un seul dissident, un seul vote douteux. Dès que l'intérêt de parti est engagé, les votes sont parfaitement connus d'avance. Le fait d'abandonner le ministère, au jour de l'épreuve, serait considéré comme une trahison, et elle coûterait au député qui s'en rendrait coupable son siège,

l'estime de ses électeurs, et celle même de ses adversaires. Quand un cabinet s'appuie sur une majorité réunie par des liens d'opinions communes, d'engagements publics et d'un programme arrêté, il peut faire adopter ses projets de loi, exiger le sacrifice des dissidences accessoires, et ainsi gouverner avec autant d'autorité et de suite que les ministres d'un souverain absolu, comme l'ont fait tour à tour des cabinets catholiques et des cabinets libéraux. Mais cette discipline rigoureuse a ses inconvénients. Elle étouffe l'initiative individuelle et tue l'originalité en matière politique. Les députés répètent, une ou deux fois par an, les mêmes discours ; on tourne en rond, comme dans un manège, et les batailles parlementaires ressemblent à ces combats du moyen âge en Italie, qui duraient tout un jour, mais qui ne tuaient qu'un homme, écrasé sous le poids de son armure. Souvent on parle de servilisme et on vante l'indépendance ; c'est à tort. Le gouvernement parlementaire ne peut marcher que par la discipline au sein des partis. Autrement il aboutit à la confusion, à l'impuissance et à la déconsidération.

§ 2. — L'instabilité des ministères, qui est le propre du gouvernement parlementaire, quand les partis sont nombreux et flottants, est certainement chose très fâcheuse pour la bonne administration des affaires intérieures ; mais elle l'est bien plus encore pour la politique étrangère, car elle peut mener un pays à des désastres, et, on ne peut le nier, le danger est encore plus grand avec la forme républicaine. Sur le terrain des affaires extérieures, les avantages que possède un ministre extra-parlementaire, maintenu au pouvoir, pendant une longue suite d'années, par la confiance de son souverain, sont incontestables. Celui-ci possède l'histoire et les traditions des affaires engagées, dont il peut dire *quorum pars magna fui ;* il connaît de longue date le personnel de la diplomatie et des cabinets de l'Europe. Il sait ce qu'il peut espérer et ce qu'il doit craindre. L'expérience lui apprend, même à défaut de génie, quels ressorts il peut mettre en mouvement. Certain de conserver sa position, il peut engager des opérations à longue échéance, poursuivre lentement un dessein lentement mûri, profiter successivement des fautes de ses adversaires, faire

naître des circonstances qui favorisent ses vues, et, ce qui est essentiel, s'assurer des alliances durables. Eût-il incomparablement plus de capacité, le ministre intérimaire d'une majorité flottante ne peut soutenir la lutte. Il est battu à coup sûr. I a été arraché à son cabinet de travail, où il s'occupait tantôt de la traduction d'un auteur ancien, tantôt de l'étude de l'histoire ou des lois ; et il lui faut tout à coup guider son pays à travers les écueils de la politique générale. Il menait la vie recueillie d'un savant ou d'un philosophe ; les exigences de son parti et les votes de la Chambre le transforment en diplomate. Comment ne se montrera-t-il pas tour à tour ignorant, naïf ou présomptueux ? Peut-il ne pas être, à chaque instant, dupe de lui-même ou des autres ? Il est forcé de jouer une partie serrée où le moindre faux mouvement se paie cher, et il ne connaît même pas l'échiquier où il doit faire marcher les pièces. Son prédécesseur s'est engagé dans une voie qu'il croit funeste : que fera-t-il ? Persévérer à tout risque ou virer de bord, sous le feu de l'ennemi, quoique rien ne soit plus dangereux qu'une marche de flanc ? Péril des deux façons, car « ce n'est pas quand on est au milieu d'un gué, disait Lincoln, qu'il faut changer de chevaux ». Trop souvent aujourd'hui les États européens ont à traverser des gués très périlleux, et il n'est pas rare que ce soit précisément à ce moment que les hasards du scrutin renversent les ministères. Ils obtiennent un vote de confiance pour la façon dont ils ont dirigé les affaires extérieures ; mais une question accessoire d'administration intérieure surgit : la majorité les abandonne, et ils donnent leur démission. Voilà le pays lancé dans l'inconnu. Quelle puissance étrangère peut s'engager à fond avec un ministre qui tombera peut-être demain et qui ne peut jamais répondre des volontés de la Chambre dont il dépend !

La conduite d'une négociation importante devient encore bien plus difficile, quand les députés prennent l'habitude, ainsi que cela a lieu de plus en plus en Angleterre et en France, de harceler le ministre des affaires étrangères de questions et d'interpellations, et quand le parlement prétend diriger lui-même la politique extérieure. Il n'y a point de fonction à laquelle il soit moins propre que celle-là. Il ne peut jamais connaître à fond la situation du moment ; car on ne peut évi-

demment tout dire à la tribune, voulût-on même publier des livres bleus, verts ou jaunes, chaque semaine ou chaque jour. Le dessous des cartes, les pensées de derrière la tête, ce que l'on entrevoit, ce que l'on craint, ce que l'on projette, c'est-à-dire les éléments du drame politique, ne peuvent apparaître dans les pièces diplomatiques, et il serait fréquemment imprudent de les mentionner, même dans un comité secret. La Chambre manque donc de la base indispensable pour émettre un jugement bien motivé; elle ne connaît pas suffisamment les faits. En outre, un parlement est toujours une foule. Tel jour, un mot mal choisi l'indisposera contre le ministre: tel autre jour, il se laissera entraîner par l'éloquence d'un orateur d'opposition. Parlez-lui de l'honneur national compromis, de prestige à conserver, et il est capable d'adopter d'enthousiasme les résolutions les plus insensées. Certainement il appartient au pays et au parlement de déterminer la ligne de conduite générale qu'il faut suivre et de dire, par exemple, s'ils veulent la paix ou la guerre. Ils doivent pouvoir renverser qui veut les conduire où ils ne désirent pas aller. Mais quand le cabinet représente les vues de la majorité, celle-ci a tout intérêt à le laisser agir librement. Il peut arriver souvent que la Chambre comprenne mieux que le ministère le véritable intérêt du pays, car, en définitive, c'est la nation qui paie; mais quand il s'agit de la pratique, un ministre médiocre sera toujours plus habile que le parlement le plus distingué.

Dans une monarchie, les inconvénients du régime parlementaire appliqué à la politique étrangère, sont parfois mitigés par l'intervention d'un souverain prudent et éclairé. Il peut, dans la mesure de son influence, apporter de l'esprit de suite dans la direction des affaires. Par sa position élevée, par ses relations de famille, il obtiendra des informations, des confidences qu'on ne communiquera pas à un ministre de passage, crainte de les voir paraître dans un *blue book*, dans une lettre ou dans un discours au parlement. C'est ainsi que le roi Léopold Ier de Belgique était le confident et le conseiller de la plupart des souverains ses contemporains, et qu'il était à même de suivre jour par jour la marche changeante des affaires européennes. Un président de république ne peut jamais avoir une position semblable, ni réunir en ses mains les mêmes sources d'infor-

mation. Personnellement il inspirera peut-être la plus grande confiance; mais demain il rentrera dans la vie privée et fera place à un successeur poursuivant des visées complètement différentes; car la direction qui sera suivie dépendra d'un caprice, d'un revirement du suffrage universel ou de la majorité dans la Chambre. Londres ou Saint-Pétersbourg engagent une négociation avec un ministre disposé à l'action : un plan de conduite est arrêté en conséquence; mais quand vient le moment de le réaliser, un nouveau ministre occupe le pouvoir, et celui-ci est d'avis que rien ne vaut une magistrale inaction. Les autres puissances sachant qu'elles ne peuvent compter sur rien éviteront à leur tour de s'engager. Il est donc absolument certain que le régime parlementaire dans un État démocratique est, par sa constitution même, incapable de faire de bonne politique étrangère. Pour cela, tout lui manque : les traditions, les informations, les alliances, les desseins réfléchis et surtout, ce que rien ne remplace, la suite dans les idées et la durée. Ce qu'il peut faire de plus sage est de consacrer toute son attention et toute son activité au développement intérieur du pays. Ce rôle est-il indigne d'une grande nation? Nullement : ç'a été, jusqu'à présent, celui de la grande république américaine, et elle n'a pas lieu de s'en plaindre. Un peuple qui, absolument dévoué à la paix, parviendrait à faire marcher les institutions démocratiques, de façon à assurer l'ordre, la liberté, l'instruction et le bien-être pour tous, exercerait, par l'exemple, une influence bien plus grande qu'en se mêlant aux luttes d'influence et aux combinaisons diplomatiques qui constituent toute la politique extérieure.

§ 3. — Il faut oser le dire, car l'expérience de chaque jour le démontre, le régime parlementaire, né en Angleterre pour régler un petit nombre d'affaires, n'est pas fait pour être le mode de gouvernement de l'État moderne, avec les mille attributions qu'on lui a successivement imposées sur le continent. On est confondu quand on songe à la foule d'intérêts et de gens qui dépendent des ministres. En France, par exemple, ils disposent tout d'abord d'une somme de trois milliards qui dépasse le revenu cadastral de toutes les terres. En outre, ils contrôlent les budgets des communes, des départements et des

institutions de bienfaisance, qui s'élèvent encore à un bon milliard. Ils entretiennent, réglementent et inspectent les écoles publiques de toute espèce et de tous les degrés, et ont ainsi en mains l'instruction, c'est-à-dire l'avenir du pays; ils nomment les évêques et, d'une main, paient les ministres du culte et de l'autre, les danseuses court-vêtues qui exhibent leurs grâces à l'Opéra; ils entretiennent les instituts, les académies, les observatoires, les laboratoires et encouragent les lettres, les beaux-arts et les sciences; ils déterminent combien d'hectares seront plantés en tabac, combien chaque hectare aura de plantes et chaque plante de feuilles, et ils nomment à cet effet des inspecteurs spéciaux chargés de les compter; ils vendent ce stupéfiant dans les bureaux privilégiés dont ils désignent les innombrables agents répandus dans tout le pays, moyen habituel de récompenser des adhésions; ils transportent lettres, télégrammes et articles de finance, ce qui exige encore toute une légion d'employés; ils construisent des routes et des chemins de fer, creusent des ports et des canaux, ce qui se fait par le corps très nombreux des ponts et chaussées; ils exploitent des forêts domaniales, reboisent les hauteurs et surveillent les terres boisées des particuliers, ce qui donne naissance à l'administration forestière; ils font de la porcelaine à Sèvres et des tapis aux Gobelins; par les droits de douane, par les accises et par les primes aux industries favorisées, ils déterminent la direction du travail dans toutes les branches de la production, et pour empêcher ainsi chacun de vendre, d'acheter et de fabriquer au mieux de son intérêt, il leur faut encore des régiments d'employés; ils choisissent le gouverneur de la banque centrale qui donne la note dominante au crédit; ils ouvrent des bibliothèques, des archives, des conservatoires, pour lesquels il faut bibliothécaires, sous-bibliothécaires, archivistes, sous-archivistes, aspirants, commis, portiers, tous fonctionnaires; c'est de par eux qu'existent et qu'opèrent agents de change, pharmaciens, notaires, débitants de boissons; ils déclarent à quelles conditions et en vertu de quels examens on sera avocat, médecin, professeur, instituteur, ingénieur, garde-côte ou garde-barrière; ils ont en mains la magistrature à tous les degrés, c'est-à-dire la base sur laquelle repose la propriété, la famille, la sécurité publique, en un mot, l'édifice social tout

entier; ils entretiennent les prisons, les colonies pénitentiaires, les institutions de réforme, d'où nouveau bataillon d'agents rétribués par l'État. Ai-je tout dit? Il s'en faut; mais comme on ne peut prolonger indéfiniment cette trop longue énumération, je citerai seulement l'armée et la marine, cette formidable institution sans précédent dans l'histoire, qui, désormais partout organisée à la prussienne, avec service universel et obligatoire, saisit la population mâle tout entière et fait du pays une caserne et un camp, où le militarisme allemand est venu se greffer sur la centralisation française. La nation est devenue l'État, et l'État, c'est le ministère. Entrez dans n'importe quelle famille et vous verrez que des décisions des pouvoirs publics dépend l'un ou l'autre de ses intérêts : dispense ou congé d'un milicien, examens, nominations, application d'un tarif, ouverture d'une route, primes et faveurs de toute sorte. Ce que l'on appelle le gouvernement tient donc en ses mains le sort actuel ou l'avenir de la plupart des citoyens.

Cette colossale machine marchera-t-elle vite ou lentement et dans quelle direction? Inclinera-t-elle à gauche ou à droite? De quelles idées, de quelles passions, peut-être de quelles rancunes se fera-t-elle l'instrument? C'est le vote de la Chambre, le hasard du scrutin, parfois une ou deux voix de majorité qui en décident. Quand l'État absorbe à ce point les intérêts sociaux et pour ainsi dire la vie même de la nation, il est monstrueux que tout cela soit soumis aux fluctuations incessantes des luttes parlementaires. Rien de semblable n'existe dans les pays auxquels nous avons emprunté les formes de notre régime constitutionnel, ni en Angleterre, ni aux États-Unis. Déjà cependant, en Angleterre, depuis que les attributions du pouvoir central se sont étendues, le Parlement succombe visiblement sous sa tâche. Chaque année, M. Gladstone constate avec une éloquente tristesse la stérilité des sessions où son infatigable activité n'aboutit à rien. Récemment encore, il disait que la dernière n'avait été que « honte et confusion ».

Des réformes profondes s'accompliront, sinon le gouvernement parlementaire périra dans l'impuissance et dans la déconsidération. Là où le conflit ne peut manquer de se produire et où il sera mortel, c'est dans les relations entre le parlement

et l'armée; nous en avons eu déjà de nombreux exemples. En Allemagne, il existe en permanence, tantôt à l'état aigu, comme avant 1866, tantôt déguisé, comme depuis cette époque. L'Empire a son Reichstag, et chaque État son assemblée délibérante. On y prononce de très beaux discours; on y vote des lois et même souvent on se donne la satisfaction de rejeter les projets du gouvernement; mais, en réalité, le maître absolu, c'est le souverain ou son ministre, par la simple raison qu'un million de baïonnettes disciplinées et obéissantes forment un argument irrésistible. Cette vérité est dure, et les patriotes libéraux en gémissent, d'autant plus qu'on ne se pique pas de la leur dissimuler. En Égypte, un gouvernement régulier, économe, favorable aux progrès du pays fonctionnait sous le contrôle de la France et de l'Angleterre; mais on avait oublié de compter avec l'armée, et elle a tout renversé. En France même, deux dates sinistres ne s'oublient pas, le 18 brumaire et le 2 décembre. En Angleterre, les événements de la Révolution et de la Restauration avaient si clairement révélé le danger, que le parlement a pris des mesures radicales pour s'en défendre. Le bill qui impose l'obéissance aux troupes n'est voté que pour un an, et s'il n'était pas renouvelé, l'armée pourrait se débander, car l'autorité des chefs n'existerait plus. En Amérique, on ne veut d'armée que pour couvrir la frontière contre les Indiens : vingt-cinq mille hommes pour une population de soixante-cinq millions. Dans les républiques sud-américaines, au contraire, ce sont les colonels qui font et défont les gouvernements. A quoi sert donc de nous faire illusion? Même dans nos pays d'Occident, où les institutions constitutionnelles semblent avoir pris définitivement racine, elle n'existent que par la tolérance de l'armée. Supposez un souverain très décidé à faire prévaloir ses desseins et un différend comme celui de 1864-1866 en Prusse, et, assurément, ce n'est pas la volonté du parlement qui prévaudra. Nous disons volontiers que les Allemands n'ont du régime parlementaire que les apparences. Au fond, la situation est partout la même, seulement elle est ailleurs à l'état latent.

En réalité, il est contre la nature des choses qu'un grand corps hiérarchisé d'un million d'hommes, dont la base doit être l'esprit d'autorité, soit soumis aux ordres ou aux caprices

d'une assemblée délibérante, qui change de système tous les ans et d'un ministre qu'on renvoie tous les six mois. Je veux admettre que l'armée, toute dévouée aux institutions démocratiques de son pays, abhorre jusqu'à l'idée de jouer le rôle de prétoriens et d'imposer une dictature militaire. Mais il est telle circonstance qui peut faire jaillir en un éclat ou en une catastrophe la contradiction qui est au fond des choses. Une résolution trop absurde de la Chambre, le désordre dans l'administration aboutissant à la désorganisation, ou une véritable humiliation nationale peuvent amener l'armée à se dire : « C'en est trop; je suis créée non pour être le jouet de messieurs les orateurs et les politiciens, mais pour maintenir l'ordre à l'intérieur et l'honneur du pays à l'étranger. » Dangereuse situation d'esprit, car si elle se généralisait, l'usurpateur n'aurait qu'à paraître. Il trouverait sous la main les éléments d'un coup d'État. De grandes victoires pourraient faire naître le même péril sous une autre forme et pour d'autres raisons.

Si ce qui précède est vrai — et qui peut ne pas apercevoir le péril? — il paraîtra indispensable de soustraire la direction de l'armée aux fluctuations des majorités parlementaires et des perpétuels changements de cabinets. Cela est plus nécessaire encore dans une république où le chef de l'État, commandant suprême de la force militaire, n'est point permanent.

§ 4. — Nous avons vu que le gouvernement parlementaire est nécessairement un gouvernement de partis et qu'il fonctionne d'autant mieux que les partis sont plus nettement tranchés et plus fortement disciplinés. Mais, d'autre part, la prédominance de l'esprit de parti offre des inconvénients qui s'aggravent et qui frappent de plus en plus les observateurs éclairés. Après avoir analysé le mal, il faut donc en chercher le remède.

Parmi les auteurs qui ont le plus profondément étudié les ressorts du régime constitutionnel, la plupart font l'éloge des partis. Un politique anglais de premier ordre, Burke, en dit ceci : « Un parti est une réunion d'hommes qui s'accordent pour travailler en commun au bien du pays, conformément à certains principes généraux qui leur sont communs. Les gens qui pensent librement ne peuvent en tout penser de même; mais, comme la direction de la chose publique dépend de

quelque principe d'importance supérieure, si on s'entend sur celui-ci, on s'entendra aussi sur ses conséquences. Les bons effets de l'esprit de parti en Angleterre ont été nombreux et importants. Le premier a été qu'il a imprimé de la suite et de la cohérence aux opinions des hommes politiques. Il leur a donné, pour les affaires publiques, certaines règles de conduite semblables à celles de la morale universelle, qui leur permettent de résoudre les questions obscures ou douteuses. L'attachement à ces principes les met à même de résister aux tentations de l'intérêt privé, aux sophismes des autres et à leurs propres caprices. Leur attitude devient digne et ferme, leur caractère s'élève, leur esprit acquiert de la suite. Enfin l'union d'un grand nombre de personnes sous un même drapeau donne au gouvernement la force nécessaire pour faire les lois qu'exige le bien du pays. » En Allemagne, l'influence des partis a été étudiée d'une façon systématique par Röhmer[1] et par Bluntschli[2]. Tous deux les considèrent comme indispensables à la marche des institutions libres. D'après Bluntschli, les partis politiques sont d'autant plus actifs et plus puissants que la vie publique est plus libre et plus élevée. « L'histoire de la république romaine et du développement de la monarchie anglaise ne s'explique, dit-il, que par le conflit des partis, dont les péripéties forment, en réalité, les annales de la liberté. Certaines âmes timides croient que les partis politiques sont une des misères et des maladies de notre époque. Au contraire, elles sont la preuve d'une activité vigoureuse et saine. Se vanter qu'on n'appartient à aucun parti, c'est s'accuser d'infirmité d'esprit ou d'un condamnable égoïsme. Le seul homme qui ait le droit et même le devoir de ne se montrer d'aucun parti, c'est le chef de l'État. »

Cet éminent Italien, trop peu connu à l'étranger, Cesaro Balbo, montre, dans son beau livre : *della Monarchia rappresentativa*, que l'avantage du régime constitutionnel est précisément de ramener les vues particulières à deux courants d'idées, qui, sous la forme de deux grands partis, celui du ministère et celui de l'opposition, impriment à la marche du

(1) *Lehre von den politischen Parteien* (Théorie des partis politiques).
(2) *Character und Geist der politischen Parteien* (Caractère et esprit des partis politiques).

gouvernement une direction ferme et constante, de même que les vents alizés favorisent la course des navires. Sous un régime absolu, ils forment les factions qui donnent naissance aux sociétés secrètes, aux conspirations, aux révolutions de palais et aux régicides, comme on l'a vu si souvent en Russie ; avec la liberté, les factions deviennent des partis, dont les nobles luttes sont l'honneur, l'éclat et la gloire des pays.

Macaulay fait remonter l'origine des deux grands partis qui, depuis lors, ont tour à tour occupé le pouvoir, les whigs et les tories, à la seconde réunion du long parlement (1641), et il ajoute que leur histoire est véritablement celle de l'Angleterre. On peut donc dire que les écrivains amis de la liberté ont vanté les avantages des partis et que ceux qui les condamnent sont, en réalité, partisans du despotisme.

Minghetti, dans son livre si instructif, *I partiti politici e la loro ingerenza nella justizia e nell' amministrazione*, admet complètement la vérité de ce qu'ont dit Burke, Balbo, Macaulay, Bluntschli, Röhmer et tant d'autres; mais, comme dans nos sociétés, si imparfaites encore, les meilleures choses ont leur mauvais côté, c'est celui-ci qu'il a voulu étudier, craignant que les abus grandissants n'arrivent à fausser complètement les institutions représentatives, dont les partis sont les moteurs et les ressorts. C'est précisément parce que ce grand parlementaire est un ami dévoué, mais éclairé de la liberté, qu'il cherche à écarter ou à diminuer les faits fâcheux qui peuvent la mettre en péril.

Le premier inconvénient que signale Minghetti est celui-ci : à mesure que les fonctions de l'État moderne s'étendent et se compliquent, les nécessités d'un gouvernement de parti font que les ministres sont moins aptes à bien faire leur besogne. Il y a trop souvent, dit-il, contradiction entre les motifs qui font attribuer les portefeuilles ministériels à tels ou tels hommes politiques et cette loi économique qui s'impose de plus en plus, dans toutes les branches de l'activité humaine, à notre époque, la loi de la division du travail. En matière scientifique, non moins qu'en fait de production industrielle, on réclame des « spécialistes : *the right man in the right place* » ; le succès et la supériorité ne s'obtiennent pas autrement. En administration et dans la gestion des affaires publiques, tout se complique maintenant,

et des connaissances spéciales deviennent de plus en plus nécessaires. En fait d'armée, de marine, d'instruction, de travaux publics, d'affaires étrangères, partout surgissent à chaque instant les problèmes les plus graves et les plus difficiles. Or, les nécessités du régime parlementaire et du gouvernement des partis, ne permettent pas de choisir, pour chaque portefeuille, l'homme le plus compétent. Il faut tenir compte des opinions plus que des capacités. Quand un parti a conquis le pouvoir, on doit bien récompenser ceux à qui est due la victoire. Souvent aussi il faut donner satisfaction aux exigences régionales. Le Nord et le Midi, l'Est et l'Ouest doivent avoir leur part d'influence. Quand on a distribué les portefeuilles entre les quatre points cardinaux et les cinq ou six groupes qui ont formé la majorité, quelle place reste-t-il pour les hommes spéciaux? Ici, non moins que sous l'ancien régime, où il fallait un mathématicien, c'est un danseur qui l'emporte. C'est une chance heureuse et rare si, dans le personnel des chefs du parti vainqueur, on trouve quelques hommes bien préparés pour les fonctions qu'on est obligé de leur confier.

Le ministre, une fois en place, peut-il au moins consacrer au bien du pays et aux affaires de son département la somme plus ou moins grande d'aptitude et de dévouement qu'il y apporte? Nullement : c'est tout au plus s'il a le loisir de se mettre au courant des faits les plus importants. Le plus clair de son temps est pris par les questions de personnes. Les compétitions pour les places vacantes lui amènent, non seulement les visites ou les demandes d'innombrables solliciteurs qu'il peut, il est vrai, parfois éconduire, mais en outre les obsessions des députés qu'il est bien forcé de recevoir et qui sauraient du reste, au besoin, se faire ouvrir toutes les portes. L'après-midi, ce sont les séances de la Chambre avec ses interpellations, et les négociations, les efforts permanents qu'exige la conservation de la majorité. Le soir, dîner et réceptions, auxquels on ne peut se soustraire; car malheur à celui qui s'isole! on le déclare inabordable; c'est un esprit chagrin, un caractère atrabilaire; il devient impopulaire; il fait tort au cabinet, et on lui fait sentir qu'il ferait mieux de s'en aller.

Ainsi, en résumé, le régime parlementaire tel qu'il est pratiqué presque partout, sur le continent, ne donne pas les por-

tefeuilles aux hommes qui en sont les plus dignes, et, ce qui est plus fâcheux encore, il empêche les ministres désignés de faire des aptitudes qu'ils possèdent l'emploi le plus utile au pays. Le mal est d'autant plus grand que les ministères durent moins longtemps et que la masse des affaires qu'une centralisation excessive met à leur charge est plus considérable.

Un autre reproche que l'on peut faire à l'influence des partis dans le régime représentatif, c'est l'abus de l'intervention des députés dans toutes les branches de l'administration. C'est pour prouver la vérité de cette observation que Minghetti a écrit son livre, qui n'est au fond qu'une réponse aux violentes attaques qu'elle lui avait attirées [1]. Il n'a nulle peine à montrer

(1) Dans un discours éloquent, prononcé à Naples, le 8 janvier 1880, Minghetti avait cité Aristote montrant comment toutes les formes de gouvernement dégénèrent, la monarchie aboutissant à la tyrannie, l'aristocratie à l'oligarchie et la démocratie à la démagogie. Puis il avait recherché les causes qui amènent la déformation du gouvernement parlementaire, et, parmi celles-ci, il avait signalé l'ingérence indue des députés dans toutes les affaires publiques concernant l'État, les provinces, les communes et même les corps moraux et les institutions de bienfaisance. Cela provoqua une tempête dans la Chambre : on demanda la mise en accusation de l'insolent orateur qui avait attenté à l'honneur du parlement. Minghetti répondit que le mal qu'il avait signalé n'était pas propre à l'Italie; qu'il existait plus ou moins dans tous les pays constitutionnels sur le continent; que des écrivains étrangers l'avaient noté également; et qu'il ne pouvait taire une vérité évidente, sur laquelle au contraire il était urgent d'attirer l'attention de tous. Visitant l'Italie avant que ce discours fût prononcé, j'avais été moi-même très frappé de l'abus qu'il indique et dont on m'avait cité une foule de preuves. Je me permets de rappeler ce que je disais à ce sujet dans mes *Lettres d'Italie* (1880), écrites au jour le jour, sous l'impression directe des faits ou des conversations : « Un autre fléau de l'Italie, c'est l'abus des influences parlementaires ; nous en souffrons déjà beaucoup en Belgique, mais le mal est plus grand ici, parce que, à défaut de partis nettement tranchés sur lesquels ils puissent s'appuyer, les ministres et les administrations ne peuvent résister. Le député doit se faire le serviteur des solliciteurs qui l'assiègent, sous peine de perdre leurs voix; et le ministre doit donner satisfaction aux députés, sous peine de compromettre sa majorité. Dans les nominations, on tient moins compte des nécessités du service ou du mérite des candidats, que des recommandations des membres du parlement. Devant eux, à Rome comme en province, chacun tremble et tous cèdent. Les lois, les règlements, l'équité, l'intérêt public, pour leur complaire tout est mis en oubli. Il y a là une source permanente de désordres, de dilapidations, de favoritisme et de mauvaise gestion. » L'économiste anglais Thornton s'était exprimé dans le même sens (*Macmillan Magazine,* janvier 1880). Ce que j'avais observé en Italie n'était point pour moi chose nouvelle : je l'avais remarqué dans mon pays, — et, en France même, ne voit-on rien de pareil ?

que le mal qu'il a cru devoir dénoncer à l'attention de ses concitoyens, n'est nullement spécial à l'Italie et que, au contraire, il semble inhérent au régime parlementaire appliqué dans un État fortement centralisé. Ici il mutiplie les citations empruntées aux différents partis et il trouve les plus écrasantes dans les auteurs américains.

Sans plus insister, je résumerai seulement ce que dit à ce sujet un écrivain français peu suspect d'exagération et s'occupant du gouvernement représentatif en France sous Louis-Philippe, dont certes il n'était point l'adversaire, je veux parler de M. Hello et de son livre *Du régime constitutionnel*. Il montre d'abord les innombrables agents de l'administration répandus sur toute la surface du pays transformés en courtiers électoraux, par la nécessité de conserver la majorité au parti qui gouverne. L'électeur, dit-il, vote trop souvent plus en raison des avantages qu'il attend que des convictions qui l'animent. Le député, à son tour, devient le très humble serviteur de ses commettants. Il soigne leurs affaires, grandes et petites, place leurs fils, fait volontiers les emplettes de ces dames dans la capitale et leur rapporte même ce qu'il vient de leur acheter. Dans les ministères il a son compte courant : à son passif, comme dettes, sont portées toutes les nominations et toutes les faveurs qu'il obtient; à son actif tous les votes favorables au gouvernement qu'il émet. Ce règlement des obligations réciproques paraît si avantageux que l'administration fait comprendre que le député est en tout l'intermédiaire obligé. Toute demande, pour être examinée, doit être accompagnée de la recommandation du député, et c'est lui qui apprend tout d'abord qu'elle a été accueillie, afin qu'il puisse s'en faire un mérite auprès de ses électeurs. A la veille du scrutin, dans leurs circulaires, les députés ne se font pas faute d'invoquer les services rendus et de faire entrevoir tous les avantages que leur influence fera obtenir : ponts, canaux, routes, chemins de fer, écoles, subsides de toute espèce. De cette façon, l'universelle ingérence de l'État et les places sans nombre qu'elle crée, deviennent un instrument de parti et la dépouille opime que se partagent les vainqueurs. On sait qu'aux États-Unis, ce système est un droit reconnu : les deux sénateurs de chaque État appartenant au parti qui arrive au pouvoir disposent de toutes

les nominations que l'exécutif a le droit de faire dans l'État qu'ils représentent.

Guizot définit, dans son langage élevé, ce fléau des influences qu'on lui a si amèrement reproché et auquel il n'a pu se soustraire. Il s'imaginait, à tort, qu'il n'existait ni aux États-Unis ni en Hollande ni en Belgique, et il s'affligeait de le voir régner en France : « Quand le pouvoir supérieur est chargé à la fois de gouverner avec la liberté et d'administrer avec la centralisation, quand il a à lutter au sommet pour les grandes affaires de l'État et, en même temps, à régler partout, sous sa responsabilité, presque toutes les affaires du pays, deux inconvénients graves ne tardent pas à éclater : ou bien le pouvoir central, absorbé par le soin des affaires générales et de sa propre défense, néglige les affaires locales et les laisse tomber dans le désordre et la langueur ; ou bien il les lie étroitement aux affaires générales, les fait servir à ses propres intérêts, et l'administration tout entière, depuis le hameau jusqu'au palais, n'est plus qu'un moyen de gouvernement entre les mains des partis politiques qui se disputent le pouvoir. Condamnée à porter à la fois le fardeau de la liberté politique et celui de la centralisation administrative, la monarchie constitutionnelle naissante a été soumise à des difficultés et à des responsabilités contradictoires, qui dépassaient la mesure d'habileté et de force qu'on peut raisonnablement exiger d'un gouvernement[1]. »

L'ingérence des députés et l'esprit de parti dans l'administration et dans la distribution des places est certes fâcheuse, et il faut s'efforcer d'y mettre des bornes ; mais elle ne mettrait peut-être pas en péril les institutions libres. Ce qui serait tout autrement grave et probablement mortel pour ces institutions, ce serait que le mal vînt à atteindre les cours de justice, car celles-ci doivent assurer la consécration de tous les droits et un dernier refuge à la liberté. Méditant sur les fonctions des tribunaux qui assurent le maintien de l'ordre social et rendent possible le travail de l'humanité, David Hume a dit : « Tout notre système politique et chacun de ses organes, l'armée, la flotte et les deux Chambres, tout cela n'est qu'un moyen pour

(1) *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, t. I, p. 188.

atteindre une seule et unique fin, la conservation de la liberté des douze grands juges de l'Angleterre [1]. »

Il ne faut jamais perdre de vue cette vérité capitale, que, si la justice, à son tour, devient un instrument de parti, tout est perdu. Les avantages et les gloires du régime représentatif ne sont rien au prix de cet abus, qui ôte toute garantie à la vie sociale.

(1) Lire, au sujet de l'inamovibilité des magistrats, le livre de M. Albert Desjardins sur cette matière et celui de M. Mirabelli, *l'Inamovibilità della magistratura nel regno d'Italia.* Napoli, 1880.

CHAPITRE II

DES REMÈDES AUX VICES DU PARLEMENTARISME

J'ai essayé de montrer quelques-uns des inconvénients et des dangers que rencontre le régime parlementaire dans les pays qui présentent cette fâcheuse anomalie d'être à la fois très démocratiques et très centralisés. Comment échapper aux conséquences qui résultent de ces situations contradictoires, c'est-à-dire comment concilier l'esprit de suite indispensable à la direction des affaires d'un grand pays avec la mobilité de résolutions propre aux assemblées délibérantes, surtout dans les démocraties? Minghetti consacre la dernière partie de son ouvrage cité plus haut à l'examen de cette importante et difficile question.

Je ne puis ici résumer et discuter les vues originales et profondes qu'il émet à ce sujet. Il y aura grand profit à les étudier dans le livre même. Je dois me borner à dire brièvement ce qui me paraît essentiel en cette matière.

Pour corriger les inconvénients du parlementarisme, deux ordres de réformes ont été indiqués : les premières s'appliquent à la nature des affaires que le Parlement doit régler, c'est-à-dire aux attributions de l'État; les secondes se rapportent au mode de les régler, c'est-à-dire au mécanisme du gouvernement.

L'une de ces réformes, qui est souvent préconisée, porte un nom très populaire : c'est la décentralisation. Il est évident que, moins nombreux sont les intérêts que règle le pouvoir central, moindres sont les maux qui résultent de l'instabilité des ministres et de l'incompétence des chambres. On peut,

même dire que la décentralisation est la forme propre de la démocratie. Si vous la poussez à bout, vous pouvez avoir, sans trop d'inconvénients, même la législation directe par le peuple, comme dans les démocraties de la Grèce antique et dans les cantons alpestres de la Suisse, ou bien le *referendum*, c'est-à-dire l'acceptation ou le rejet par le suffrage universel des lois votées par les députés. Le paysan, incapable de diriger la politique générale, peut très bien intervenir dans l'administration des affaires de son village; aucune révolution générale n'est à craindre, car le gouvernement est pour ainsi dire acéphale. La vie politique est répandue partout, mais elle n'est concentrée nulle part. Chaque partie de l'État ayant ses tendances particulières, jamais la même fièvre ne peut le saisir tout entier. Le rôle des assemblées nationales est si effacé, qu'on soupçonne à peine leur existence. Les radicaux ou les conservateurs dominent-ils dans les conseils fédéraux à Berne? On l'ignore dans le reste de l'Europe, et même en Suisse, cela importe assez peu. En Norvège, autre pays démocratique, le Parlement est tout-puissant, car le pouvoir du souverain est presque nul : néanmoins l'activité parlementaire est réduite et n'exerce qu'une influence très restreinte sur la vie nationale.

Dans les États où règnent à la fois la centralisation et la démocratie, tout le monde s'accorde à dire qu'il faudrait diminuer les attributions des autorités centrales, pour accroître celles des communes et des provinces. Il n'est pas jusqu'à Guizot qui ne regrette de ne pas l'avoir fait. « Pour guérir ce mal, dit-il dans ses *Mémoires* (t. I, p. 189), un double travail était à faire. Il fallait, d'une part, faire pénétrer la liberté dans l'administration des affaires locales, et, de l'autre, seconder le développement des forces locales capables, dans leur sphère, d'exercer le pouvoir. »

Les régimes changent : la république succède à la monarchie; les partis opposés se succèdent au pouvoir; chacun répète la formule favorite : Décentralisons.

Mais la réforme vantée par tous n'est accomplie par personne. Pourquoi? Parce que le parti dominant devrait permettre à ses adversaires d'être les maîtres dans certaines parties du pays. Il faudrait renoncer à cet idéal d'une grande nation unifiée, solidaire, marchant en avant tout entière, du

même pas, sans souffrir, ni dissidents, ni retardataires. La république une et indivisible, rêvée par les jacobins, devrait se transformer en une fédération de régions ou même de communes, dont un grand nombre seraient alors gouvernées par ce qu'on appelle la « réaction ». C'est à peu près ce que veulent les économistes à outrance et les collectivistes. Mais le fédéralisme, écrasé en 93, n'est pas encore à la veille de triompher aujourd'hui, ni en France, ni en Italie, ni dans les autres pays. Même en Prusse et aux États-Unis ce sont les pouvoirs du gouvernement central qu'on augmente.

Cherchons donc le remède ailleurs, c'est-à-dire dans une réforme du mécanisme gouvernemental.

Un écrivain instruit et judicieux, que Stuart Mill aimait à citer, W. Thornton, très frappé des infirmités du système parlementaire, propose d'y obvier de la façon suivante. Les ministres n'auraient point de politique propre qu'ils s'efforceraient d'imposer aux Chambres. Ils suivraient en tout l'impulsion de celles-ci et se borneraient à exécuter leurs volontés. Ils éviteraient de poser à tout propos des questions de confiance et ils ne se retireraient que devant un vote formel, qui leur signifierait de s'en aller. En outre, il n'y aurait nulle solidarité entre les ministres. Chacun d'eux porterait uniquement la responsabilité des actes de son département. Celui qui aurait démérité ou perdu l'appui de la Chambre déposerait son portefeuille, sans entraîner la démission de ses collègues. De cette façon, on éviterait ces changements perpétuels de ministères qui désorganisent les services et affaiblissent le pays. C'est à peu près ainsi que le régime constitutionnel était pratiqué autrefois en Angleterre, et après 1815, sur le continent.

C'est peut-être la seule réforme que le Parlement voudrait accepter. Ce système s'éloignerait beaucoup de celui du gouvernement de cabinet, si admirablement analysé par Bagehot[1] et auquel nous sommes habitués, depuis un demi-siècle. Les ministres ne seraient plus que des chefs de bureau. La haute direction de la politique générale passerait entièrement aux

(1) Relire à ce sujet son livre, *la Constitution anglaise*, si plein d'enseignements utiles.

mains du Parlement. Ce régime peut donner d'assez bons résultats dans une monarchie tempérée, où le souverain exerce encore, en réalité, le pouvoir exécutif; car on trouverait au moins dans ses conseils l'esprit de suite indispensable à tout gouvernement; mais, dans une république démocratique, il aboutirait inévitablement à l'impuissance ou à l'anarchie. Les résolutions improvisées et les incessantes contradictions d'une Chambre non dirigée et complètement livrée à elle-même feraient tomber le régime parlementaire dans le discrédit et sous le ridicule.

Comme nous l'avons vu (l. VII, chap. I), la constitution des États-Unis offre un autre moyen d'échapper aux inconvénients du parlementarisme. Les ministres, nommés par le Président, ne relèvent pas des Chambres, où ils n'ont pas le droit de pénétrer, même pour défendre leurs projets. Le gouvernement de cabinet n'existe donc en aucune façon en Amérique. Le mécanisme gouvernemental diffère ainsi totalement de celui de l'Angleterre et des nôtres. Les Chambres et les ministres agissent dans des sphères complètement séparées, et ils n'ont pour ainsi dire aucune action les uns sur les autres. Un vote du Parlement ne peut renverser le ministère; à vrai dire, il n'y a que des secrétaires d'État dépendant du président.

Ce système, si opposé à toutes nos idées sur le régime représentatif, présente cependant de nombreux avantages. Le Président peut choisir comme ministres les plus aptes à remplir ces fonctions, sans avoir à tenir compte des exigences des groupes et des intrigues parlementaires. Les ministres, n'étant pas absorbés par les soins incessants nécessaires en Europe pour conserver une majorité, ont le temps de s'occuper des affaires du pays. Ils peuvent compter sur une durée de quatre ans et peut-être de huit ans, si le président est réélu, au lieu d'être renversés tous les six mois, comme en France et en Italie. Ils ne sont pas à la merci des exigences des députés, car ceux-ci ne peuvent les renvoyer. Les luttes parlementaires n'agitent guère le pays, car les discours prononcés dans les Chambres sont lus comme des morceaux d'éloquence ou des dissertations instructives qui éclairent le public, mais qui, n'aboutissant pas à des votes changeant la direction des affaires, ne passionnent pas l'opinion. La souveraineté du

peuple se manifeste de temps en temps, et elle est alors sans contrôle, car le peuple nomme tous les hauts fonctionnaires; mais, dans l'intervalle, ceux qu'il a choisis peuvent gouverner, dans la limite des pouvoirs qui leur sont confiés.

Je trouve encore aux États-Unis un autre mode de gérer les affaires publiques qu'on pourrait utilement imiter en Europe. Certains services, — et particulièrement celui que l'on considère là-bas, et avec raison, comme le plus important de tous, l'instruction du peuple, — sont administrés, non par des ministres dépendant des fluctuations incessantes des majorités, mais par des surintendants que désignent soit le suffrage universel, soit le Parlement. S'ils remplissent bien leurs fonctions, ils sont ordinairement renommés, et je pourrais citer ainsi dans les divers États plusieurs « surintendants de l'éducation » qui sont considérés comme inamovibles. Il y aurait grand avantage à appliquer ce système en Europe, dans les départements qui exigent impérieusement l'esprit de suite, comme la guerre, l'instruction et les travaux publics. Ces surintendants, nommés par la Chambre, en raison de leurs aptitudes spéciales, seraient révocables et responsables; mais, soustraits aux soins et aux vicissitudes des luttes parlementaires, ils pourraient appliquer leurs connaissances et leur activité au bien général avec autant de succès que l'ont fait les bons ministres sous le régime autocratique.

Je ne puis ici qu'effleurer ces idées. Ce qui est évident et ce qui le paraîtra davantage encore à mesure que l'état social et les institutions deviendront plus démocratiques, c'est que le régime parlementaire, tel qu'il est pratiqué maintenant dans les pays où règnent à la fois la démocratie et la décentralisation, exige impérieusement une réforme. Il est peu probable qu'un grand État, avec une grande armée, consente à être indéfiniment le jouet des majorités mobiles d'une Chambre ou la matière à expérimentation de ministères semestriels. Son infériorité, relativement aux pays gouvernés avec une autorité prévoyante et des vues suivies et réfléchies, deviendrait trop périlleuse et trop poignante. Les institutions les plus démocratiques peuvent assurer la paix, la prospérité et le progrès, mais à certaines conditions que nous offrent, par exemple, la Fédération helvétique absolument décentralisée, les États-Unis

sans ministère parlementaire et certains États où les Chambres ne se réunissent que tous les deux ans. L'omnipotence des Chambres dans une république constituée comme un empire, mais sans grands partis constitutionnels, est une source d'agitations stériles et une cause d'inquiétudes, qu'une nation vouée au travail et soucieuse de son avenir ne supportera pas toujours. Le plus grand et peut-être le seul danger qui menace la République en France, consiste dans l'imperfection du régime parlementaire.

M. de Bismarck a dit en 1869 : « Le gouvernement de cabinet est une sottise et un fléau dont l'Europe ne tardera pas à se guérir. » Il ne faut pas que les parlements en Angleterre, en France, en Italie et ailleurs lui donnent trop raison, car la liberté et le régime représentatif seraient en grand danger sur notre continent.

CHAPITRE III

LE GOUVERNEMENT PAR LES COMITÉS PARLEMENTAIRES

On a vu les inconvénients qu'offre le régime parlementaire tel qu'il est appliqué aujourd'hui et ces maux s'aggravent à mesure que le droit de suffrage est accordé à un plus grand nombre de citoyens. Faut-il en conclure que ce régime, le privilège et l'honneur des peuples libres, est destiné à disparaître devant les progrès irrésistibles de la démocratie? N'y a-t-il pas d'autres mesures encore, outre celles que je viens d'indiquer, qui pourraient lui donner, même en pays démocratique, la stabilité et la prévoyance, dont l'absence semble la rendre de plus en plus impropre à diriger les destinées des États engagés dans les nombreuses et redoutables épreuves de l'époque actuelle[1]? En examinant ce point, j'essaierai de répondre à la question si bien formulée par M. V. Cherbuliez, à propos d'un excellent livre de sir Henry Maine: « Quelles institutions une démocratie doit-elle adopter pour ne pas verser du côté où elle penche et comment doit-elle s'y prendre pour se tempérer elle-même? » Deux Républiques où la démocratie règne et dans les institutions politiques et dans l'état social, les États-Unis et la Suisse, sont parvenues à éviter quelques-uns des inconvénients du parlementarisme, mais non toutefois, il est vrai, sans en faire naître d'autres. En Amérique, on a eu

(1) I. Woodrow Wilson, *Congressional Government*, Boston, 1885. — II. Sir Henry Maine, *Popular Government*, London, 1886. — III. A Prins, *la Démocratie et le Gouvernement populaire*. Bruxelles, 1885. — IV. Fedele Lampertico, *lo Statuto è lo Senato*, 1886. — V. Gumersindo de Azcarate, *el Regimen parlamentario*, 1885.

recours au gouvernement par les comités comme sous la Convention; en Suisse, au gouvernement direct sous la forme du *Referendum*.

Considérons d'abord ce qui se pratique dans le Congrès américain.

Les États-Unis et la Suisse sont des républiques démocratiques, comme la France; mais la forme de gouvernement dans ces trois pays diffère complètement. En France, la direction des affaires publiques a été presque entièrement accaparée par la Chambre des députés, et, au milieu des continuels changements de ministère, le rôle du pouvoir exécutif s'efface de plus en plus. Aux États-Unis, au contraire, l'initiative et la législation ont été enlevées peu à peu au Congrès et elles sont passées aux mains des comités parlementaires désignés par le président de la Chambre, de sorte qu'il s'est constitué ainsi un gouvernement très autoritaire, occulte et dont le fonctionnement échappe aux regards non seulement des étrangers, mais même du peuple américain. En Suisse, par une évolution tout opposée, le pouvoir législatif est maintenant exercé, en dernier ressort, par le peuple lui-même, au moyen de plébiscites. Ainsi, dans la Confédération helvétique, la volonté populaire fait tout, aux États-Unis, rien, et en France, presque rien.

Nous avons vu que les constituants américains ont voulu appliquer rigoureusement la théorie que Montesquieu avait empruntée à l'Angleterre concernant la séparation des trois pouvoirs: le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Aux États-Unis, l'exécutif n'a aucune action directe sur le législatif, et, réciproquement, le législatif aucune sur l'exécutif. Comme dans les autres pays constitutionnels, le président nomme les ministres, toutefois avec le consentement du Sénat; mais ces ministres ne sont admis dans aucune des deux assemblées et ils ne peuvent y présenter aucun projet de loi. Il est loisible au président de recommander, dans son message annuel, certaines questions à l'attention du Congrès; mais il n'a aucun moyen de l'amener à s'en occuper. En fait de législation, le seul pouvoir dont il dispose, c'est un veto qui peut être annulé par le vote d'une majorité des deux tiers. D'autre part, le corps législatif ne peut pas davantage faire agir le président et les ministres conformément à sa volonté. Il lui appartient

de faire des lois, mais non de diriger la politique, car il n'a le pouvoir ni de renverser les ministres, ni de se débarrasser du président, à moins de les mettre en accusation, procédure longue et compliquée qui n'a guère chance d'aboutir, puisqu'elle n'a pu faire condamner le président Johnson. Il n'existe donc aux États-Unis rien de semblable au régime parlementaire, tel du moins qu'il est pratiqué en Europe.

En Angleterre, au contraire, par des changements successifs et insensibles, non des lois, mais des usages et de l'opinion, la séparation de l'exécutif et du législatif, qui existait encore à l'époque où Montesquieu en faisait la condition de tout régime libre, a cessé d'être même une fiction. Comme l'a clairement montré Bagehot, la Chambre des communes a complètement accaparé le pouvoir exécutif, car elle désigne par ses votes le premier ministre, et, par conséquent, son cabinet, lequel ne peut se maintenir et gouverner que conformément à la volonté de la Chambre. Les anciennes prérogatives de la couronne ne sont plus qu'un souvenir. Ainsi, il n'a plus été fait usage du veto depuis 1708. Le droit de paix et de guerre, considéré comme le privilège essentiel de la souveraineté, appartient, en réalité, aujourd'hui, au Parlement, car les ministres négocient sous la surveillance inquiète et incessante de la Chambre, sous le feu continu des questions et des interpellations, et au moment où finit la session, ils promettent de ne rien décider sans convoquer le Parlement. Ils ne songeraient même pas un instant à conclure un traité qui serait contraire aux vœux de la majorité. Prévost-Paradol ayant dit que le souverain peut faire appel au pays par une dissolution, s'il croit que le ministère et la majorité ne représentent pas le pays, Bagehot lui répondit que chose pareille est impossible en Angleterre et très dangereuse partout. Le souverain ne conserve donc du pouvoir exécutif que le nom. Il ne dispose même plus de l'octroi des places pour agir sur les députés et sur les électeurs, car la loi règle d'une façon très stricte les conditions de nomination et d'avancement dans les diverses administrations.

Des hommes éminents, mais d'opinions très différentes, lord Salisbury, sir Henry Maine et Frédéric Harrison s'accordent à constater, non sans inquiétude, que la démocratie rencontre en Angleterre bien moins de barrières qu'aux États-Unis et même

qu'en France. La France, la Fédération américaine et chacun des États confédérés ont une constitution écrite qui ne peut être modifiée que par une série de résolutions exigeant un mouvement très décidé de l'opinion. En Angleterre, la Chambre des communes peut, par un vote à la simple majorité, changer toutes les lois et toutes les institutions du pays. En France et aux États-Unis existe un sénat qui représente assez complètement les forces vives du pays pour oser et pour pouvoir résister aux volontés de la Chambre basse. La Chambre des lords ne représente que l'intérêt de la grande propriété; aussi ne dispose-t-elle plus guère que d'un veto suspensif. Elle n'ose pas rejeter définitivement un *bill* voté par la Chambre basse, avec l'appui de la majorité du pays. L'abolition des lois sur les céréales et les différentes réformes électorales, surtout celle de 1885, lui ont été imposées par la volonté nationale. Elle a perdu toute puissance réelle, toute confiance en elle-même, parce qu'elle sait que son existence même est en jeu et qu'il suffit d'une grande vague démocratique pour l'emporter. Cette « partie imposante » de la constitution anglaise, la royauté, à laquelle Bagehot attribuait une si grande autorité, l'a certainement perdue aujourd'hui, et l'on ne trouve pas en Angleterre, comme en France, aux États-Unis et en Suisse, cette masse profonde de paysans-propriétaires qui forme la réserve invincible de l'armée conservatrice. D'anciennes habitudes de déférence cachent encore, sous les pompes de la royauté et de l'aristocratie, la complète impuissance des hautes classes à se défendre elles-mêmes : il ne leur reste plus aucune force réelle. Désormais l'appareil du luxe et de l'autorité, loin d'en imposer au peuple, ne fera que l'irriter. Ce qui seul préservera l'Angleterre des excès démagogiques et d'une révolution violente, c'est, d'une part, le solide bon sens de la nation, et, d'autre part, la longue habitude des concessions, dont les privilégiés se départiront aujourd'hui moins que jamais.

Aux États-Unis, la séparation complète du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif a eu des conséquences que n'avaient certes point prévues les auteurs de la constitution et qui donnent au mécanisme gouvernemental un caractère très particulier, inconnu partout ailleurs. Les ministres ne pouvant, comme en Angleterre et dans les autres pays libres, entrer dans

les Chambres pour y proposer et y faire adopter des projets de loi, le travail de législation a été dévolu exclusivement au Congrès. Or, une assemblée peut, à la rigueur, voter de bonnes lois, mais, réunie tout entière, elle est incapable de les préparer. Dans nos États constitutionnels, ce travail de préparation est exécuté, sous la direction du cabinet, par les bureaux, par des commissions spéciales, ou par un conseil d'État. Rien de semblable n'est possible ici, puisque les ministres n'ont pas le droit de présenter des projets de loi. Il a donc fallu que tout fût fait au sein du Congrès. A cet effet, la Chambre et le Sénat ont constitué des comités permanents (*standing committees*), qui s'occupent des différentes matières soumises à la législature : voies et moyens (*ways and means*), appropriations, circulation monétaire et banques, commerce, terres publiques, routes et poste, justice, agriculture, affaires militaires, marine, mines, instruction, patentes, travail, manufactures, douanes, affaires indiennes, etc. Ils discutent et formulent les *bills* dont ils prennent l'initiative, ils examinent ceux qui émanent des membres eux-mêmes et en font l'objet d'un rapport présenté à la Chambre. La Chambre des députés compte en ce moment quarante-sept comités permanents. Ce qu'il faut étudier de près, c'est comment ces comités se sont emparés de tout le pouvoir législatif, au point de le soustraire presque complètement au contrôle de la nation et même du Congrès lui-même. Ils exercent ce pouvoir d'une façon plus autocratique que le Conseil des Dix ou que l'empereur de Russie, car ils échappent à toute responsabilité. Rien n'est plus extraordinaire et moins connu, même en Amérique, me dit-on. On me permettra donc à ce sujet quelques détails précis et même minutieux. Je les emprunte au livre très instructif de M. Woodrow Wilson : *Congressional Government* et à une étude faite sur le vif par M. Hoar, sénateur du Massachusetts : *The Conduct of business in Congress*.

Pour faire comprendre comment fonctionne, aux États-Unis, l'étrange machine parlementaire dont aucun non-initié ne peut soupçonner les complications, M. Wilson met en scène un représentant qui, pour la première fois, vient occuper sa place au Congrès. Le nouvel élu a fait sa campagne électorale sur une question qui passionne ses électeurs, et, comme il leur a promis de présenter un projet de loi sur le sujet qui les inté-

resse, il saisit la première occasion pour demander la parole. Le président lui répond qu'il ne peut l'obtenir, et les objurgations de ses collègues lui font comprendre qu'il a manqué à tous les usages. C'est seulement le lundi, à mesure qu'on appelle les différents États, que les membres qui les représentent peuvent proposer un *bill*. Il se conforme au règlement et il « introduit » son projet de loi au jour voulu. Le greffier en donne une lecture sommaire. Le député se lève pour donner quelques explications; mais le président lui coupe de nouveau la parole et lui apprend qu'en ce moment le seul point à décider est de savoir auquel des quarante-sept comités son projet sera soumis. De vives discussions s'élèvent souvent à ce sujet, car un *bill* touche fréquemment à deux ou trois matières diverses, et l'avenir qui lui est réservé dépend, en grande partie, de la composition du comité auquel il est renvoyé. Aucun *bill* n'échappe à ce renvoi, sauf ceux qui sont proposés par les comités eux-mêmes ou ceux qui en sont dispensés par un vote spécial et à la majorité des deux tiers.

A en croire M. Wilson, un *bill* renvoyé à l'un des comités (*committed*) est ordinairement condamné à mort. En même temps que la masse innombrable de *bills* introduits chaque année, il disparaît dans cet empire du silence dont nul ne revient. Personne ne sait au juste quand il expire, ni ce qu'il devient; ses amis mêmes ne parviennent pas à connaître son sort. Certes, les comités n'ont pas le pouvoir de condamner un projet de loi; ils sont tenus d'en faire rapport à la Chambre, et, s'ils le désapprouvent, ils peuvent seulement recommander de ne pas le voter. Mais, comme le temps fait défaut pour examiner tous les projets qui leur sont soumis, ils s'occupent d'abord de ceux qui leur paraissent, à eux, les plus importants et surtout de ceux qu'ils formulent eux-mêmes. Après deux ans, le Congrès arrive à son terme; de nouvelles élections ont lieu, et tout ce qui n'a pas été présenté à la Chambre tombe dans le néant. Des milliers de *bills* s'évanouisssent ainsi; ils n'ont pas été rejetés; ils n'ont pas même été lus : leur tour n'est pas arrivé.

Les comités ne peuvent prendre eux-mêmes l'initiative d'un *bill*. Mais un de leurs membres le présente à l'appel du lundi; il est renvoyé au comité compétent, qui l'examine sans désem-

parer et le soumet à la Chambre, laquelle d'ordinaire l'adopte; c'est ainsi seulement que les ministres peuvent saisir le Congrès d'un projet de loi. Ce sont donc les comités seuls qui préparent les lois, et, de plus, ainsi qu'on va le voir, ce sont eux seuls qui ordinairement les font voter.

Comme la Chambre, même en prolongeant ses sessions, ne peut prendre connaissance de tous les rapports présentés par ses quarante-sept comités, ceux-ci sont amenés à se disputer le tour d'inscription que le président règle. Seuls, quatre comités passent avant tous les autres, parce qu'ils traitent de matières qui ne souffrent pas de retard. Ce sont ceux qui s'occupent des élections, des impressions, des voies et moyens et des appropriations.

La Chambre doit toujours expédier la besogne en très grande hâte, car elle a peu de séances disponibles. Le lundi est pris par l'appel des États au nom desquels des bills sont déposés; le vendredi est le jour des *bills* privés (*private bills*) et, le samedi, il y a ordinairement vacances. Restent donc trois jours par semaine, dont une partie est prise par les résolutions adoptées en vertu d'un consentement unanime et de la suspension du règlement. Chacun est donc pressé d'en finir le plus tôt possible, la Chambre, parce qu'elle sait qu'elle ne pourra, quoi qu'elle fasse, accomplir que le dixième de sa tâche; et chacun des membres, parce qu'il désire voir arriver en discussion les projets et les rapports du comité dont il fait partie. Le comité qui a la parole (*holding the floor*) est pressé aussi, parce qu'il a toujours d'autres *bills* qu'il croit pouvoir faire arriver en temps utile. La discussion est, en conséquence, limitée en des bornes si étroites, que toute délibération sérieuse est supprimée.

Le rapporteur du comité dispose d'une heure pour faire connaître les dispositions du comité qu'il représente; mais il n'occupe pas cette heure tout entière. Il est d'usage qu'il en cède quelques minutes à divers orateurs. Seulement, comme le temps lui appartient sans réserve, c'est de lui qu'il faut obtenir le droit de prendre la parole. Le *fair play*, la lutte loyale exige qu'il l'accorde aussi à ses adversaires. Mais gare à eux s'ils dépassent le nombre exact des minutes qui leur ont été concédées; le président, qui est prévenu de l'arrangement conclu avec le rapporteur, leur impose aussitôt silence. Avant que

l'heure soit écoulée, le rapporteur réclame la question préalable (*previous question*), qui n'est presque jamais repoussée par la Chambre; car, dans sa hâte d'en finir, elle est toujours prête à voter tout ce qui peut mettre un terme à la discussion. Dès lors, aucun amendement n'est plus admis. Si le rapporteur néglige cette précaution, le contrôle des débats lui échappe. Ceux-ci peuvent se prolonger assez longtemps pour que le *bill* ne passe pas, et alors on reprochera durement au rapporteur son impardonnable négligence.

La Chambre vote ordinairement les résolutions ou les projets de loi proposés par les comités. On le voit, nulle place n'est laissée pour des discours ou pour une discussion approfondie. Quelques observations sont rapidement échangées, puis vient le vote et tout est terminé. Sauf pour ce qui concerne le revenu et son emploi, que le Congrès examine toujours avec soin, tout le reste est abandonné aux comités. En théorie, leur pouvoir se borne à préparer les lois. En réalité, ils les font seuls, car la Chambre les suit aveuglément. Elle siège, non pour discuter à fond, mais pour voter le plus vite possible ce que les comités lui proposent.

D'autres prescriptions du règlement tendent à donner à ce mode de légiférer un caractère encore plus autocratique. Les délibérations au sein des comités sont strictement secrètes. On peut y appeler des personnes compétentes pour qu'elles fournissent des renseignements ou donnent des avis sur la matière examinée; mais le rapport ne peut faire aucune allusion aux opinions émises et aucune publicité ne leur est donnée. L'œuvre de la législation se fait donc à l'insu du public, et très souvent les membres mêmes de la Chambre ignorent ce qui a été voté. C'est ainsi que la suspension de la frappe de l'argent a été décidée sans que le Congrès eût compris ce qu'il avait voté, et c'est pour porter remède à la proscription du métal blanc, que la majorité ne voulait nullement, que les représentants Alison et Bland on fait voter le fameux Bland bill, qui ordonnait la frappe mensuelle d'au moins deux millions de dollars d'argent.

Voici qui est encore plus étrange. Ces comités tout-puissants qui légifèrent comme ils l'entendent, sans contrôle sérieux, sans responsabilité, autocratiquement, sont nommés par le

président seul [1]. Ce président (*speaker*) n'est pas, comme celui de la Chambre des communes, un personnage impassible et complètement impartial, qui n'a d'autre mission que de faire respecter le règlement et qui serait perdu s'il se laissait influencer en quoi que ce soit par ses sympathies politiques. Le *speaker* aux États-Unis est, au contraire, un homme de parti et il est admis qu'il fasse usage de son immense pouvoir au profit de son opinion. Il compose donc les comités de façon à favoriser l'adoption des bills auxquels tiennent ses adhérents. Aussi la nomination du président de la Chambre est-elle l'objet de luttes formidables. L'enjeu en fait de législation est bien plus important que dans l'élection du président de la république. Il est des exemples où les opérations du scrutin se sont renouvelées sans relâche pendant plusieurs jours. Dans la grande république démocratique des États-Unis, la direction générale du pouvoir législatif appartient donc à un seul homme.

Toutefois, il est obligé, par l'opinion, de distribuer les membres dans les différents comités, en raison de leur compétence spéciale. Il s'ensuit que les comités sont toujours composés de représentants des divers partis. Les conclusions et le rapport votés par les comités sont ordinairement une œuvre collective qui est adoptée à la suite de concessions réciproques. On se met presque toujours d'accord pour écarter ce qui pourrait provoquer l'opposition de la Chambre ou soulever de trop vives discussions. Les mesures que les comités font voter sont donc le plus souvent modérées, étant le résultat d'une transaction entre des opinions extrêmes. De là résulte que des amendements sont rarement présentés lors de la discussion générale et que la votation peut se faire presque sans débats. L'antagonisme des divers partis paraît s'effacer complètement ici. Les présidents des 47 comités permanents, dont l'influence est grande, sont nommés, d'ordinaire, en vertu de leur âge ou, pour mieux dire, de leur ancienneté comme

(1) Jusqu'en 1860 la Chambre choisissait elle-même ses comités permanents, mais des difficultés s'étant présentées, on confia ce droit au président de la Chambre Le règlement porte : « Tous les comités seront nommés par le *speaker*, à moins que la Chambre n'en décide autrement. » Chaque assemblée nouvellement élue peut reviser son règlement, mais cette disposition est restée immuable ; chaque parti y trouve, tour à tour, son profit.

représentant. Dans ces nominations si importantes, l'esprit de parti est également exclu.

Les lois faites par ces nombreux comités ne portent aucunement l'empreinte de l'opinion dominante, comme dans les autres pays parlementaires. Chaque comité s'inspire de la tendance qui domine dans son sein. Entre ces comités il n'existe aucune communauté de vues, nulle solidarité. Au contraire, ils sont plutôt en état d'hostilité latente ou patente, car ils se disputent toujours le temps du Congrès et la priorité dans l'ordre du jour. Au sein du Congrès, les partis ne sont donc nullement organisés en corps d'armée compacts, obéissant à des chefs connus et se tenant systématiquement en échec. Pour le vote de chaque *Bill*, les membres se divisent d'une façon différente, suivant leurs convictions, leurs intérêts ou ceux de leurs commettants.

Le système de gouvernement que nous venons d'esquisser semble répondre aux *desiderata* formulés par des politiques éminents comme Stuart Mill, Thornton et Minghetti. « Il y a une distinction essentielle à faire, dit Mill dans son *Autobiographie*, entre la confection des lois, fonction à laquelle une assemblée est complètement impropre, et celle de faire que de bonnes lois soient votées, ce qui est son premier devoir et ce qui ne peut être accompli que par elle. En conséquence, une commission législative doit former une part intégrante de la constitution de tout État libre. Cette commission devrait être composée d'un petit nombre d'hommes spécialement compétents, à qui serait confiée la tâche de préparer les lois que le Parlement voudrait voter. Le Parlement garderait le pouvoir d'adopter ou de rejeter le *bill* qui lui serait soumis, mais non de le modifier, sauf en renvoyant à la commission les amendements qu'on voudrait proposer. » Aux États-Unis, on a fait mieux encore. Comme la commission désirée par Mill ne peut être également compétente en toute matière, on a formé autant de commissions qu'il y a de matières à examiner, et ainsi il y a toute chance que les lois proposées seront bien faites par celles-ci, à moins qu'elles n'aient un intérêt contraire.

Minghetti et Thornton, qui ont fait voir tous les maux que l'esprit de parti inflige au régime parlementaire, auraient lieu d'être satisfaits aux États-Unis. L'esprit de parti, qui fait rage

et ne recule devant aucun moyen lors des élections, s'apaise subitement au sein du Congrès et n'exerce presque plus aucune influence sur la confection des lois. Dans tous les degrés de la vie politique, la démocratie règne en maîtresse. Le peuple choisit directement ses législateurs, ses hauts fonctionnaires et même ses juges. Comme toutes ces nominations se renouvellent à courte échéance, la volonté populaire semble devoir être souveraine. Et cependant elle vient expirer au seuil du Congrès. Là, le président de la Chambre, et les comités qu'il nomme, font les lois à leur guise, presque à l'insu du public et sans responsabilité. Au sommet du gouvernement, la démocratie cesse d'exercer son empire.

J'ai dit : à l'insu du public. En effet, ouvrez un journal américain, même le plus complet : l'espace consacré à rendre compte de ce qui se passe au sein du Congrès, et surtout dans la Chambre des représentants, est très limité, et ce qu'on en dit est, la plupart du temps, inintelligible, sauf pour les initiés. On ne peut reproduire en entier le texte des lois votées, et la sèche analyse qui en est faite n'est guère attrayante à lire : point de discours intéressants à signaler; des votes à enregistrer, voilà tout. Les Américains suivent avec passion les débats du Parlement anglais; le câble transatlantique leur en transmet chaque jour le récit détaillé; mais, sauf pour quelque grande question, ils s'intéressent peu à ce qui se fait et se dit à leur Capitole. Les moindres paroles de Gladstone et de lord Salisbury sont reproduites et commentées. Que sait-on des faits et gestes des *leaders* américains?

J'ai dit aussi qu'au défaut de publicité s'ajoutait le manque de responsabilité. C'est ici que se montre la différence complète qui existe entre le système de gouvernement en Angleterre et aux États-Unis. En Angleterre se déploie, dans toute son ampleur, dans tout son éclat, ce que l'on appelle un gouvernement de cabinet. Chaque parti a ses chefs qui le dirigent et parlent en son nom. Quand un parti conquiert la majorité, ses chefs arrivent au pouvoir et forment le ministère. Ce ministère gouverne sous la surveillance et sous l'impulsion de la Chambre. Il prépare les lois, pour lesquelles il doit obtenir l'assentiment de la majorité. Ainsi, au lieu de quarante-sept comités permanents entre lesquels s'éparpille la responsabilité,

comme aux États-Unis, ici il n'y a qu'un comité qui la porte tout entière. Chaque *bill* donne lieu à un débat acharné, prolongé, émouvant, où s'entrechoquent les orateurs des deux partis. C'est une lutte retentissante, héroïque, comme celle des héros d'Homère. Chaque groupe, concentré en face du groupe rival, met en œuvre toutes les ressources de la tactique et de l'éloquence parlementaires. C'est qu'en effet l'enjeu est énorme : les portefeuilles appartiennent aux vainqueurs. Si le cabinet subit un échec, il doit se retirer et céder la place à ses adversaires. La discussion est l'âme d'un semblable régime. C'est un combat où l'arme est la parole, un drame dont le public suit avec avidité toutes les péripéties, car de son issue dépend la direction de l'État. Si de mauvaises lois sont votées, si des fautes sont commises, le peuple sait à qui s'en prendre. Le cabinet et la majorité en portent la peine. Les électeurs les abandonnent.

Aux États-Unis, rien de pareil. Les chefs des partis ne se rencontrent pas en champ clos dans une bataille suprême. Ils sont disséminés dans les divers comités ; c'est là qu'ils agissent et qu'ils arrivent à leur but. Les *bills* proposés ne sont nullement l'œuvre de la majorité au sein du congrès, mais celle de la majorité au sein de chaque comité, qui se compose de représentants de nuances très différentes. Chaque mesure est examinée, discutée, votée, en raison de sa portée intrinsèque, non pour soutenir ou renverser un ministère. Les portefeuilles, la direction des affaires publiques, ne sont jamais en cause, car ce n'est pas le Congrès qui en dispose. Une loi est-elle mauvaise, le peuple ne sait qui en accuser. Il ne peut s'en prendre ni à la majorité, car elle n'y est pour rien ; ni aux démocrates ou aux républicains, car, la loi ayant été faite au sein d'un comité dont les délibérations et les résolutions sont secrètes, nul ne peut dire quel est le groupe à qui il faut l'attribuer. Les députés n'ont donc pas, en général, à tenir grand compte de la volonté du peuple, puisque celui-ci ne saura pas sur qui faire retomber la peine de son mécontentement. On voit ainsi cette chose étrange : une république toute démocratique, où la démocratie, le *demos*, n'a presque aucune part dans la confection des lois et dans la direction des affaires.

Dans un livre publié récemment, *American Diplomacy*, un

ancien ministre américain, M. Eugène Schuyler, définit de la façon suivante le gouvernement de son pays : un despotisme absolu et irresponsable, exercé à l'abri des formes constitutionnelles, par six personnes : le Président de la République, le secrétaire d'État et le secrétaire du Trésor, le président de la Chambre, et, en sous-ordre, les présidents des deux comités des appropriations et des voies et moyens, qu'il nomme à sa guise.

On peut soutenir que ce n'est pas à regretter. Mais ce qui est, sans contredit, une imperfection grave du mécanisme gouvernemental des États-Unis, c'est qu'il ne remplit en aucune façon l'une des fonctions les plus essentielles du régime parlementaire, la fonction « éducative ». Les parlements, où de grands orateurs prennent tour à tour la parole, sont pour le pays un moyen d'éducation politique incomparable. Les problèmes qui intéressent la nation et même souvent l'humanité sont exposés en termes à la fois élevés, simples et intelligibles pour tous ; car, d'une part, ce sont des hommes supérieurs qui les traitent, et, d'autre part, ils savent qu'ils doivent se faire comprendre, non seulement par la Chambre, mais par le peuple tout entier. La situation financière, les intérêts économiques, les affaires étrangères, les réformes de la législation, tout ce qui doit occuper l'esprit public est examiné, discuté devant la nation, qui écoute.

La plupart des gens ne lisent ni de gros livres ni de longs rapports, ni même les innombrables pages du *Journal officiel;* mais, chaque matin, le journal apporte à tous un résumé des débats et le texte complet des discours importants [1]. Quel foyer de lumière, non seulement pour la France, mais pour l'Europe, que la tribune française quand elle était occupée par les Royer-Collard, les Guizot, les Thiers, les Berryer, les Garnier-Pagès, les Tocqueville, les Rémusat et tant d'autres! Les idées émises par de semblables orateurs ont un retentissement, une autorité, une diffusion que rien ne remplace. Par les ques-

(1) En Belgique, chose excellente, il paraît sous le titre de *Annales parlementaires*, un compte rendu complet des discussions dans les deux chambres, au prix de 3 francs par an. Chacun peut ainsi obtenir la physionomie exacte des débats, au lieu d'un résumé écourté et trop souvent défiguré par les prédilections de parti du journal qui le publie.

tions qu'il adresse au gouvernement, le parlement éclaire le pays sur ce qui l'intéresse. En discutant ses griefs, il en provoque le redressement. La tribune est un centre, d'où la vie politique rayonne jusqu'aux extrémités du pays.

Aux États-Unis, la Chambre des représentants ne contribue nullement à l'éducation politique de la nation. Les partis ne se livrent point de batailles rangées pour conquérir le pouvoir ou pour faire passer un projet de loi ; donc le drame parlementaire fait complètement défaut. Les députés ne peuvent ni interpeller les ministres, ni leur adresser des questions, ni leur exposer des griefs, puisque ceux-ci n'ont pas leur entrée au Congrès. Comme nous l'avons vu, il n'y a point de discours prononcés et pour divers motifs. D'abord, le temps fait défaut : quelques minutes à peine sont consacrées au débat, et le temps écoulé, le marteau du président tombe et coupe impitoyablement la parole, même au milieu d'une phrase. En second lieu, le local où la Chambre siège ne se prête pas à la discussion ; il est immense, et les 324 députés y sont perdus. Comme le dit très bien M. Wilson, l'impression qu'il fait éprouver est celle du vide. En Angleterre, la petite chambre des communes ne peut pas, il s'en faut, contenir les députés, serrés les uns à côté des autres, sur des bancs très rapprochés; les membres du cabinet et les chefs de l'opposition sont assis face à face, à très petite distance, comme pour faciliter les luttes oratoires ; c'est un vrai champ clos pour les duels parlementaires. A Washington, chaque représentant a son pupitre et son fauteuil éloignés de ceux du voisin, et tout autour s'étendent de vastes espaces inoccupés. On dirait une salle de théâtre où manquent les spectateurs. Enfin, les représentants n'ont nul désir de parler longuement ; ce n'est pas l'usage et c'est parfaitement inutile. Pour satisfaire leurs électeurs, ils obtiennent l'autorisation de faire imprimer dans le *Record* (compte rendu officiel) de magnifiques discours qu'ils n'ont jamais prononcés, et cela suffit. Si, par extraordinaire, une lutte s'engage entre les partis, ce n'est nullement un tournoi d'éloquence. C'est un combat à coups de scrutin poussé jusqu'à « l'obstructionisme » : par une série de moyens qu'on appelle *flibusteering*, la minorité parvient à retarder le vote pendant toute une journée et même une nuit entière. Les jour-

naux, alors, rapportent ces manœuvres en grand détail ; le public les comprend et s'en amuse, comme s'il s'agissait d'une course de chevaux ou d'une régate. On ne peut pas dire que la Chambre remplisse ainsi sa fonction éducative.

Voici encore un autre vice du mécanisme gouvernemental aux États-Unis. Les comités, tout-puissants, légiférant en secret et sans responsabilité, peuvent, sans grand risque, se faire l'instrument de certains intérêts privés. Certes, ailleurs, les majorités font parfois des lois qui favorisent certaines classes ; mais, au moins, elles agissent à la pleine lumière de la publicité, et si le corps électoral est mécontent, il sait qui il doit frapper. L'empereur de Russie est plus retenu par l'opinion que les comités de la Chambre américaine ; car, devant le pays, l'autocrate est responsable de ses ukases, tandis que les comités ne le sont pas de leurs bills.

Dès 1755, John Adams proclamait ce grand principe, qui est le fondement de la constitution des États-Unis et des autres pays libres : « Tous les pouvoirs émanent de la nation. » En consacrant le nouveau cimetière de Gettysburg, où étaient enterrés tant de braves défenseurs de l'unité nationale, le président Lincoln disait : « Cette nation, conçue dans la liberté, vouée à l'égalité, veut maintenir sur la terre le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple. » Nous avons tous cru Laboulaye sur parole quand il nous enseignait que la souveraineté du peuple est appliquée d'une façon plus complète aux États-Unis que partout ailleurs. Illusion pure : cela est vrai pour la commune, moins vrai déjà pour chaque État, et cela n'est plus vrai du tout pour le gouvernement fédéral. Les votes que les citoyens émettent, les représentants qu'ils choisissent, le Président qu'ils nomment, toutes ces manifestations de la souveraineté populaire n'exercent presque aucune influence sur les lois qu'adopte le Congrès.

Il existe aux États-Unis des partis compacts, admirablement disciplinés par le *caucus*, c'est-à-dire par l'organisation qui prépare les élections. Mais aucun candidat démocrate ou républicain ne peut annoncer ce qu'il fera à la Chambre, car les chefs n'y trouvent pas d'armée prête à les suivre. Chaque parti a « sa plate-forme » ; mais au Congrès, dans le fractionnement de l'assemblée et dans l'emmêlement des votes,

il est impossible de voir à quel point chaque député reste fidèle à son programme. En Angleterre, la direction de la législation et des affaires est exercée par les chefs de l'opinion à qui le pays a donné la majorité et qui arrivent au pouvoir. En Amérique, tout est différent: il n'y a pas, à vrai dire, de *leaders*, comme le sont, par exemple, en ce moment, en Angleterre, M. Gladstone et lord Salisbury. Les hommes les plus éminents des différents partis ne sont pas toujours ceux que l'on élit, et, élus, ils sont tellement enlacés dans les rets du règlement, qu'ils sont réduits à l'impuissance. Il s'ensuit que le peuple se défie de la Chambre, dont il ne peut suivre la marche, ni comprendre les résolutions. L'Assemblée nationale devrait être l'instrument de ses volontés, et elle ne l'est à aucun degré. Elle n'est donc nullement populaire.

La puissance des parlements dépend, dit-on avec raison, du pouvoir qu'ils ont de disposer du revenu public. Dans aucun pays libre, la proportion des dépenses que votent annuellement les chambres, n'est aussi minime qu'aux États-Unis. Ainsi, dans le budget de 1880, sur 307,000,000 dollars, 16 millions 500,000 dollars seulement constituaient la somme que le Congrès pouvait refuser. Tout le reste, soit 290,500,000 dollars, avait une affectation fixe et obligatoire.

En matière financière également, l'action des partis et le pouvoir effectif de la Chambre sont presque nuls. Tout est décidé, en dernier ressort, par le comité permanent des voies et moyens, dont les onze membres appartiennent aux deux opinions. Les départements ministériels n'obtiennent l'argent qu'ils réclament que par des négociations et des entrevues avec les présidents et les membres influents des comités. Ordinairement la Chambre des représentants se montre très économe et opère de grands retranchements. Le Sénat, se rendant mieux compte des nécessités du gouvernement, rétablit les crédits. Une commission mixte se forme ; elle propose un compromis, et comme on arrive ainsi à la veille de la clôture de la session, tout est voté en grande hâte. Les ministres n'obtiennent presque jamais tout ce qu'ils ont demandé, mais cela ne les oblige pas à donner leur démission ; ils s'en tirent comme ils peuvent. Leur responsabilité est à couvert et celle du Congrès est fictive.

Un autre très grand vice du régime que nous venons de décrire, c'est qu'il ne peut former ni grands orateurs politiques, ni administrateurs distingués. Il n'offre nulle part de place à une noble ambition ni de récompense pour de grands services rendus. A moins qu'ils ne soient des généraux, ce ne sont pas les citoyens les plus en vue que l'on choisit comme candidats à la présidence. Quel rôle peuvent jouer des hommes d'État éminents dans la Chambre américaine ? Tout au plus exercer leur influence au sein des comités. Ils arrivent ainsi à faire voter certaines lois, ils obtiennent des résultats matériels ; mais, agisssant en secret, ils n'acquièrent ni notoriété, ni action sur le pays. Arrivent-ils à être ministres, ils doivent quitter le Parlement pour devenir des administrateurs sans avenir. Dans une république comme dans une monarchie, le meilleur titre à conserver une fonction doit être la capacité révélée par la pratique. Ici, à peine en ont-ils fait preuve qu'ils doivent se retirer, car il est rare que le nouveau président les conserve. Le président de la Chambre jouit d'une puissance énorme, très supérieure à celle du Président de la République, mais il l'exerce en silence, et seulement en composant les comités permanents.

Dans beaucoup de pays de l'Europe, on se plaint des longs discours et du verbiage inutile des députés. Macaulay dit à ce sujet : « On peut posséder l'art de la parole au plus haut degré et n'avoir ni jugement, ni courage, ni aptitude à discerner les signes des temps et les caractères des hommes, aucune connaissance des principes de législation et d'économie politique, nulle capacité pour bien diriger la diplomatie ou la guerre. Il se peut que ces qualités de l'orateur qui charment tant soient incompatibles avec celles qui rendent propre à faire face, avec promptitude et décision, à des circonstances graves et imprévues. Dans une crise périlleuse, certains hommes d'État doués d'une admirable éloquence se trouveront très inférieurs à Cromwell, qui disait des sottises, ou à Guillaume le Taciturne, qui ne disait rien du tout. » On peut répondre que Walpole, Chatham, Burke, Canning, Pitt, M. Gladstone, pour ne citer que des Anglais, ont été à la fois d'éloquents orateurs et d'habiles hommes d'État. En tout cas, le régime parlementaire américain, tel que le règlement l'a fait, ne peut ni former des

hommes pareils ni leur offrir un rôle digne de leur mérite. Il y a certes des politiques éminents aux États-Unis, mais, s'ils guident l'opinion, c'est malgré leurs fonctions, comme Jefferson et Jackson, ou en dehors de toute fonction, comme Daniel Webster. La Chambre est un mécanisme à faire des lois, muet et sourd, fonctionnant sous une direction anonyme.

Outre ce système qui, on l'a vu, annule presque entièrement l'influence de la volonté populaire, il existe dans la constitution américaine d'autres freins encore destinés à modérer la démocratie. Il ne faut pas oublier que les auteurs de cette constitution n'abordaient leur œuvre qu'avec grande appréhension, ainsi qu'on le remarque en lisant le *Federalist*. Le souvenir de la destinée des démocraties antiques n'était pas rassurant. La république avait échoué en Angleterre, et dans les Pays-Bas, elle était gouvernée par la bourgeoisie, à Venise, par l'aristocratie. Aussi prirent-ils toutes les précautions possibles contre les excès démagogiques. Les principales consistent dans le veto du président, dans les pouvoirs très grands accordés au Sénat, et dans les difficultés opposées à un changement de la constitution.

Comme nous l'avons montré (l. VII, ch. III), le veto du président des États-Unis n'est pas, comme celui de nos souverains constitutionnels, une arme vieillie, désormais hors de service. C'est un droit dont il ose fréquemment faire usage, parce que la durée de ses fonctions est en tout cas limitée, et parce que, pour annuler son veto, il faut, dans les deux Chambres, une majorité des deux tiers qu'il n'est pas facile d'obtenir.

Les attributions du Sénat sont grandes, et la façon dont il les exerce est remarquable. Comme le disait récemment lord Rosebery, dans un discours sur la réforme de la Chambre des lords, le Sénat des États-Unis est l'assemblée la plus puissante du monde. Il est composé en ce moment de soixante-seize membres représentant les trente-huit États de l'Union, lesquels ont chacun, quelle que soit leur population, le droit de nommer deux sénateurs. De petits États, comme Rhode-Island ou le Maine, ont donc une représentation égale à celle des grands États comme le New-York ou l'Ohio. C'est la consécration du principe de l'autonomie des États fédérés. Le pouvoir n'est donc ici nullement distribué en proportion du nombre,

contrairement au principe fondamental de la démocratie.

Les sénateurs sont ordinairement choisis parmi les hommes les plus capables qui s'occupent de politique dans chaque État, parce que celui-ci veut être bien représenté, afin que ses intérêts soient bien défendus. Un représentant aux États-Unis a beaucoup moins de prestige qu'un membre de la Chambre des communes en Angleterre, mais un sénateur américain en a plus qu'un lord anglais.

Le Sénat possède d'abord tous les droits de la Chambre basse ; en outre, il est investi de pouvoirs exceptionnels, car il est associé à l'exercice du pouvoir exécutif. Les principales nominations faites par le Président sont soumises à la ratification du Sénat. Il est même d'usage que, pour les places à donner dans chaque État, on consulte ses sénateurs, de sorte que ce sont ceux-ci qui en disposent, ce qui, sous le régime de la fameuse maxime : *Aux vainqueurs les dépouilles*, leur assure une énorme influence. On se rappelle tout le tapage fait naguère et la démission donnée par le sénateur de New-York, Conkling, parce que le Président se refusait à nommer ses créatures.

Le Sénat exerce aussi une grande influence sur la direction des affaires étrangères, car il contrôle la nomination des ministres qui représentent la République à l'étranger et tous les traités doivent lui être soumis. Il les examine, à porte close, et les ratifie ou les rejette, sans en entretenir le président. Celui-ci ne peut défendre ses actes que par une communication écrite ou bien par l'intermédiaire d'un sénateur confident ou ami.

Le Sénat américain n'est pas, comme la Chambre, une simple machine à voter. Il s'acquitte, d'une façon convenable et parfois très brillante, de « la fonction éducative » que l'on attribue au régime parlementaire. Les sénateurs peuvent parler à leur aise, sans être soumis à la tyrannie des comités, aux entraves du règlement et à la guillotine de la question préalable. Sur les questions importantes, il se prononce de longs discours, bien étudiés, et qui forment parfois tout un traité de la matière, comme celui du sénateur Jones sur la question monétaire. C'est là un des avantages des assemblées peu nombreuses. Ces discours sont lus partout : ils contribuent à former l'opinion du pays, et ainsi des hommes de talent

peuvent se faire connaître. Les hommes d'État dont la réputation a franchi l'Atlantique sont pour la plupart des sénateurs. Le Sénat compte dans son sein beaucoup de légistes distingués. Comme l'autre Chambre, il expédie les affaires au moyen de comités permanents, au nombre de vingt-neuf; mais leur composition est déterminée par un tirage au sort, non par la volonté seule du président. Ils ont ainsi un caractère tout différent et ils ne règlent pas la discussion à leur guise, comme dans la Chambre des représentants. Tout ce qui concerne le revenu et la dépense est examiné et discuté à fond par le comité des finances qui, jusque récemment, s'est montré un administrateur très sagace et très économe des deniers publics.

Comme l'a reconnu lord Salisbury, l'autorité du Sénat en Amérique, — pouvoir essentiellement modérateur, — est incomparablement plus grande que celle de la Chambre des lords. Il ne représente pas, comme celle-ci, la grande propriété et le privilège, dont le joug devient vite insupportable à la démocratie, mais l'indépendance des États fédérés, que chacun respecte, et le prestige du talent qui partout s'impose. Il s'ensuit que le Sénat peut rejeter sans crainte les *bills* votés par la Chambre des représentants, car sa popularité est plus grande, tandis qu'en Angleterre, si la Chambre des lords repousse une loi importante adoptée par la Chambre des communes, il se produit dans tout le pays un tel soulèvement de l'opinion, que bientôt l'obstacle, s'il ne cédait pas, serait emporté. Le gouvernement populaire rencontre donc aux États-Unis un frein puissant, effectif, dirigé par l'expérience, par la sagesse, par l'intérêt vraiment national : rien de semblable n'existe plus en Angleterre.

Autre différence essentielle. Tandis qu'en Angleterre, les institutions, même les plus anciennes, peuvent être modifiées comme une loi ordinaire, par un simple vote du Parlement, aux États-Unis, les innovations improvisées ou hâtives sont empêchées par une constitution écrite très détaillée, qui ne peut être changée que par une procédure longue et compliquée. La difficulté d'y apporter un changement est prouvée par ce fait qu'elle a été la plus stable des constitutions modernes. Une seule modification importante y a été introduite, pendant la guerre de sécession, l'abolition de l'esclavage.

Un article de la constitution fédérale ne peut être changé que par un vote du Congrès émis à la majorité des deux tiers et ratifié par les trois quarts des États. Dans les États particuliers, la revision de la constitution est soumise à plus de difficultés encore. Ainsi, dans l'État de New-York, l'article 13 de la constitution porte : « Aux élections générales, tous les vingt ans, et aussi à une époque que la législature peut fixer par une loi, la question : « Y aura-t-il une convention pour reviser la constitution et pour l'amender? » sera décidée par les électeurs ayant droit de voter pour la Chambre, et dans le cas où ces électeurs décideraient qu'il y aura une élection à cet effet, la législature, à sa prochaine session, votera une loi pour l'élection de délégués à une semblable convention. » Dans beaucoup d'États, tout vote ordonnant une revision doit réunir les deux tiers des voix dans les Chambres, une convention spéciale doit être nommée à cet effet, et le projet de revision, arrêté par cette convention, doit être soumis à l'approbation du peuple, article par article. Ce n'est donc ni une coterie, ni une faction, ni une majorité de hasard qui peut décider une revision. Il faut qu'elle soit voulue nettement et d'une façon suivie par la plus grande partie de la nation.

C'est à ces freins divers qu'est dû le succès durable du régime démocratique aux États-Unis. D'autres causes, souvent signalées, y ont contribué : d'abord un vaste territoire où la population croissante peut se répandre et trouver toujours de quoi subsister largement et même faire fortune ; ensuite le système fédéral qui modère les mouvements populaires, en les localisant, et surtout les origines mêmes de la grande République. Les États qui se sont fédérés en 1787 étaient composés de communes où les citoyens étaient habitués à régler les affaires publiques librement et directement. Ces citoyens professaient un culte qui, supprimant toute autorité ecclésiastique, remet aux hommes eux-mêmes le gouvernement de leur conscience et de leur église, et ainsi le gouvernement populaire rencontrait chez eux des précédents et un appui là où, dans les pays catholiques, il ne trouve souvent qu'obstacle et hostilité, dans les croyances religieuses. L'esprit puritain, essentiellement démocratique, mais en même temps soumis à la loi, capable de se contenir, austère et moral, a été

le sel qui a préparé et qui conserve les institutions populaires aux États-Unis. Dans la même partie du monde, elles n'ont guère réussi, partout où cet esprit n'existait pas.

On voit, d'après ce qui précède, que le nouveau mécanisme gouvernemental des États-Unis supprime quelques-uns des inconvénients du régime parlementaire : l'instabilité des ministères, l'influence excessive de l'esprit de parti, les résolutions improvisées, l'ingérence abusive des coteries dans l'administration, les débats confus et trop prolongés, les interpellations intempestives sur la politique extérieure, les coalitions des divers groupes de l'opposition, mais ce résultat, pour excellent qu'il soit, n'est obtenu qu'en enlevant à la Chambre basse son éclat et son utilité comme instrument d'éducation politique. Si donc on empruntait aux États-Unis les Comités permanents composés des députés les plus spécialement compétents dans la matière dont chacun des Comités aurait à s'occuper, il ne faudrait pas abandonner au président de la Chambre le droit de les former, et il faudrait réserver au Parlement un contrôle public et complet.

Mais ce qu'il serait surtout utile d'emprunter aux États-Unis, c'est la prépondérance assurée au Sénat. Plus le gouvernement devient démocratique, plus il est nécessaire qu'une place y soit réservée à tout ce qu'un pays renferme d'hommes instruits, expérimentés, prévoyants, capables de discerner ce qui est vraiment utile au bien général. C'est à la science que nous devons tous nos progrès économiques : n'est-ce pas à elle qu'il faut demander aussi le progrès politique? La Chambre haute ne doit pas représenter spécialement ce que l'on appelle le principe conservateur, sinon son autorité serait faible et son droit de veto illusoire, ainsi qu'on le voit en Angleterre. C'est un point qui a été clairement exposé par le marquis Alfieri, vice-président du sénat d'Italie, et par le comte de Rosebery, l'un des membres les plus éclairés de la Chambre des lords. Réunir dans une assemblée les plus grands propriétaires d'un pays et leur donner pour mission expresse de s'opposer à la volonté populaire, c'est, dans l'époque où nous entrons, dresser la liste des proscriptions et des confiscations. La Chambre haute devrait être largement ouverte à toutes les opinions et recevoir dans son sein les représentants les plus éminents de tous les

partis, même les plus extrêmes. Le Sénat français est peut-être aujourd'hui l'assemblée qui se rapproche le plus de cet idéal. Ce n'est évidemment pas au suffrage universel direct qu'il faudrait confier l'élection des sénateurs. On pourrait l'attribuer, en partie, à la Chambre des députés, mais nécessairement avec le principe de la représentation proportionnelle, en partie aussi aux groupes et aux corps déjà constitués dans l'État : à l'Université, aux académies, aux chambres de commerce, à l'armée, à la marine, au barreau, aux syndicats des différents métiers. Dans ses études sur les constitutions libres, Sismondi préconise ce système de représentation, qui était en vigueur dans les communes du moyen âge, et M. A. Prins a développé cette idée dans un livre des plus instructifs intitulé : la *Démocratie et le Régime parlementaire*.

Aux États-Unis, le président ne peut conclure de traités que « de l'avis et du consentement du Sénat ». Il s'ensuit que tout ce qui concerne la politique étrangère est presque exclusivement du ressort de la première chambre. Elle n'aborde cette matière délicate qu'avec une très grande prudence et elle ne discute les traités qu'à huis clos. On évite ainsi les interpellations des députés et l'intervention, souvent intempestive ou même périlleuse de la presse et de l'opinion publique surexcitées, qui peuvent conduire aux résolutions les plus funestes.

Dans certains pays, la démocratie, résultant du développement naturel et historique, favorise la diffusion de l'instruction et du bien-être, ce qui est le but pour lequel l'État est institué. Seulement, aucun gouvernement, et la république pas plus qu'un autre, ne peut se passer de sagesse, de connaissances spéciales, de prévoyance et d'esprit de suite; et, comme ce n'est pas d'ordinaire le suffrage universel qui fournit ces qualités essentielles, c'est à une autre source qu'il faut les demander.

CHAPITRE IV

LE GOUVERNEMENT DIRECT PAR LE REFERENDUM

Les États-Unis, nous venons de le voir, échappent en partie aux inconvénients du « parlementarisme » au moyen de trois mesures : ministres permanents nommés par le président, omnipotence des comités parlementaires, prépondérance du Sénat. En Suisse, on est entré dans une autre voie : on a fait intervenir le peuple directement dans la confection des lois. Parmi les nations qui se livrent, en fait de réformes politiques, à des expériences hardies et instructives, c'est la Suisse qu'il faut nommer d'abord. Elle remplit en ceci la mission de précurseur.

Rien de plus curieux que l'activité politique en Suisse sur le terrain de la revision constitutionnelle. D'après un travail très complet publié en 1880 par M. Chatelanat, dans le *Manuel statistique de la Suisse*, nous voyons que, de 1838 à 1879, il y a eu 115 revisions de constitutions cantonales et trois revisions de la constitution fédérale. Vaud, Schaffouse, Bâle-Ville et Schwyz ont chacun changé leur constitution cinq fois en tout ou en partie. De 1830 à 1847, on compte 27 revisions qui font passer la Suisse de la république aristocratique à la république démocratique. De 1846 à 1862, 22 revisions qui ont pour but d'établir définitivement la démocratie représentative. De 1860 à 1880, nouvelles revisions pour passer au gouvernement populaire direct. Ce qui est digne de remarque, c'est que ces changements si profonds dans le régime politique se sont accomplis pacifiquement. Partout aussi on a rendu plus faciles les revisions constitutionnelles. Les conseils ou bien le

peuple lui-même peuvent généralement en prendre l'initiative.

Nulle part ailleurs, pas même aux États-Unis ou en Norwège, le régime démocratique n'a été pratiqué d'une façon plus logique et, par conséquent, plus radicale. Actuellement, non seulement les affaires importantes des cantons, mais fréquemment aussi celles de la confédération tout entière sont décidées directement par le vote populaire. C'est ce que l'on appelle le *referendum*, mot emprunté à l'ancienne organisation fédérale, où les délégués à la diète ne pouvaient voter et s'engager que *ad referendum*, c'est-à-dire sauf à en « référer » au conseil cantonal qu'ils représentaient.

Le *referendum*, — la ratification ou le rejet des lois par le peuple, — est facultatif dans certains cantons et obligatoire dans d'autres. Il est obligatoire, quand toutes les lois adoptées par l'assemblée représentative doivent être soumises au vote populaire une ou deux fois par an ; facultatif, quand ce vote n'a lieu que sur la demande signée d'un certain nombre d'électeurs, ce qui est le cas pour le *referendum* fédéral. L'article 89 de la constitution de 1874 porte : « Les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30,000 citoyens actifs ou par huit cantons. Il en est de même des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence. » Aujourd'hui, tous les cantons de la Suisse, sauf celui de Fribourg, ont admis le *referendum* dans leur constitution d'une façon plus ou moins complète. Il est intéressant de voir comment le gouvernement direct par le peuple s'est introduit peu à peu dans toute la Suisse.

§ 1. — Les cantons forestiers de la Suisse sont l'une des rares contrées où s'est maintenu, sans interruption, depuis les commencements de l'histoire jusqu'à nos jours, le régime démocratique de l'ancienne Germanie, définie par Tacite en ces mots : *de minoribus principes consultant, de majoribus omnes.* « Les chefs délibèrent sur les affaires de moindre importance, le peuple tout entier sur les autres. » Dans les cantons d'Uri, des deux Unterwalden, des deux Appenzell et de Glaris, — il y a quelques années encore, dans Zug et dans Schwitz, — tous les habitants majeurs se réunissent deux fois par an, dans une prairie, en une assemblée générale, appelée *Landsgemeinde*, pour y faire

les lois, élire les fonctionnaires et régler les affaires d'intérêt général. C'est, comme dans les républiques grecques [1], le gouvernement direct du peuple par le peuple, sans l'intervention d'un conseil représentatif, régime qui s'était maintenu aussi chez les peuples germaniques même après les invasions du IVe siècle, dans les assemblées des Champs de mai.

Si les institutions démocratiques primitives se sont conservées au centre de la Suisse, ce n'est point, comme on le dit souvent, parce que les montagnes sont plus que les plaines favorables à la liberté, mais c'est parce qu'elles ont tenu éloignés ces deux ennemis de la démocratie, qui l'ont tuée ailleurs : la féodalité et surtout, plus tard, à partir du XVIe siècle, la centralisation organisée par la royauté appuyée sur l'armée permanente. Jusque dans certains détails les usages décrits par Tacite se sont conservés. *Ut turba placuit considunt armati*, dit-il. Dans Appenzell, quand les citoyens se rendent à la *Landsgemeinde*, ils s'arment volontiers de quelque vieille rapière. Jusqu'à la fin du siècle dernier, de petits villages et certains districts formaient des républiques indépendantes où le gouvernement était exercé directement par le peuple réuni en *Landsgemeinde*. De ce nombre étaient Gersau et Küssnacht, aux bords du lac de Lucerne ; Einsiedlen et la Marche, près du lac de Zurich ; Sargans, Gaster, Utznach et le Toggenburg, dans le canton actuel de Saint-Gall. Le Toggenburg était un district très peuplé, où 10,000 citoyens avaient le droit de prendre part à l'assemblée populaire.

(1) A Athènes, la Boulé, le Conseil des Cinq-Cents, préparait et proposait les projets de loi à l'assemblée ou *Eclesie* qui votait après discussion. L'aréopage avait le droit de veto. A Rome, la loi émanait du Consul, du préteur ou du tribun; mais c'est le peuple qui le votait et le Sénat le ratifiait. Pour les affaires importantes, notamment pour la déclaration de guerre, la Constitution de 1793 accordait au peuple un droit de veto suspensif d'abord, puis définitif, si cela lui convenait. A cet effet, il se réunit extraordinairement en assemblées primaires. Pour qu'une de ces assemblées se forme, il suffit que le cinquième des électeurs qui ont droit d'y voter en réclame la convocation. Réunie, celle-ci vote par *oui* ou par *non* sur le projet du Corps législatif. Si, au bout de quarante jours, dans la moitié des départements plus un, le dixième des assemblées primaires vote *non*, il y a veto suspensif. Alors toutes les assemblées primaires sont convoquées, et, si la majorité de ces assemblées (il y en avait plus de 7000), vote encore *non*, il y a veto définitif. Même procédure pour reviser et modifier la Constitution établie.

Dans les autres cantons et dans les villes où s'était développé un régime plus ou moins aristocratique, c'est-à-dire un patriciat, les historiens ont relevé qu'en des circonstances importantes les autorités soumettaient certaines mesures au vote de tous les citoyens. Ainsi à Genève, de 1440 à 1540, après que la souveraineté de l'évêque eut pris fin, le conseil des *soixante*, puis des *deux cents* devait soumettre toutes ses résolutions à l'Assemblée générale. En 1449, la ville de Berne, ne pouvant pas restituer à Bâle et à Strasbourg les sommes qu'elle avait empruntées, obtint du peuple consulté l'autorisation de lever un impôt spécial pour faire honneur à ses engagements. A différentes reprises, jusqu'en 1610 et même 188 ans plus tard, en 1798, on consulta directement la volonté populaire. A l'époque de la Réforme, dans les différentes communes, c'est par des votes au suffrage universel qu'on décida si, oui ou non, on adoptait la nouvelle forme du culte. Dans le Valais, les délégués de douze districts du pays, nommés « dixains » ou *Zehnen*, devaient soumettre les décisions prises dans leur assemblée à la ratification des habitants de leur « dixain » respectif. Dans le canton de Zurich, de 1521 à 1532, le peuple fut consulté directement, à différentes reprises, sur les engagements des mercenaires à l'étranger, sur le traité avec la France, sur la réforme religieuse. En 1802, la constitution de la république helvétique fut soumise à l'acceptation du peuple, et depuis lors, il fut de règle que toute constitution, soit d'un canton, soit de la fédération, dût être acceptée par la majorité des citoyens actifs ou électeurs.

Après le branle donné au mouvement démocratique en Suisse, comme dans toute l'Europe, par la révolution de 1830 en France, plusieurs cantons modifièrent leur constitution, afin de donner au peuple une action plus directe dans la législation. A cet effet, on lui accorda le veto, c'est-à-dire le droit de s'opposer par un vote à la mise en vigueur des lois adoptées par les conseils. C'était une première atteinte au régime représentatif, en attendant le *referendum*. Saint-Gall introduisit le veto populaire en 1831, Bâle-Campagne en 1832, Valais en 1839, Lucerne en 1841. Le Valais fut le premier canton qui adopta le *referendum*; il l'abandonna en 1848, mais le rétablit, dans la constitution de 1874, pour toute résolution du grand-conseil entraînant

une dépense de 60,000 francs. Le canton de Vaud adopta en 1845, et Berne en 1846, le *referendum* facultatif, en vertu duquel les résolutions votées par les conseils devaient être soumises au vote du peuple, quand un certain nombre d'électeurs le réclamaient.

La Révolution française de 1848, comme celle de 1830, imprima une impulsion nouvelle au progrès de la démocratie en Suisse. Déjà, lors des discussions très intéressantes qui eurent lieu, en 1831, pour la réforme de la Constitution de Saint-Gall, le major Félix Diog, de Rapperswill, proposa de soumettre toutes les lois au vote des citoyens qui même, d'après lui, devaient aussi avoir le droit de proposer des lois. Il ne faisait que déduire les conséquences logiques d'un principe désormais généralement admis : la souveraineté du peuple. Le souverain, disait-il, en paraphrasant le *Contrat social* de Rousseau, doit exercer le pouvoir suprême, sa volonté doit faire loi. La souveraineté ne se délègue pas. Qui se contente de l'exercer par des représentants abdique. Si une assemblée de députés fait les lois, le peuple n'est plus souverain. Ce qu'il faut poursuivre, c'est l'application du droit, plutôt encore que le bien général, parce que nous voyons plus clairement l'un que l'autre.

Après 1848, la théorie du gouvernement direct fut exposée et défendue avec une grande force par Rittinghausen en Allemagne et par Victor Considérant en France. Mais les conservateurs n'y virent qu'une utopie qui ne méritait même pas l'honneur d'une réfutation, et les démocrates autoritaires, comme Louis Blanc, la résurrection du fédéralisme des girondins : « Nous ne voulons pas, disait-il, du « Babélisme » universel, qui amènerait le triomphe de la contre-révolution. Le peuple est trop peu éclairé pour se passer de guides. » Néanmoins, ce qui était considéré comme une chimère en France et en Allemagne s'est successivement réalisé dans presque tous les cantons de la Suisse.

Tout d'abord, en 1848, Schwyz et Zug, en renonçant à leurs *Landsgemeinde* pour adopter le système représentatif, introduisirent le *referendum* pour toutes les lois et le droit pour 2,000 électeurs de demander en tout temps qu'une revision de la constitution soit soumise à l'acceptation du peuple. Thurgovie adopta le veto populaire en 1849, et Schaffouse en 1852.

La même année, le Valais introduisit le *referendum* pour les dépenses budgétaires. Depuis lors tous les cantons, à l'exception de Fribourg, ont adopté le gouvernement direct d'une façon plus ou moins complète. Les uns ont le *referendum* obligatoire pour toutes les lois et les règlements généraux et, en outre, l'initiative populaire, ce qui signifie qu'un certain nombre de citoyens ont le droit de soumettre des projets de loi à l'assemblée législative, qui est tenue de les examiner et de les mettre en délibération. C'est le régime qui est en vigueur, par exemple, dans les cantons de Zurich, de Bâle et de Saint-Gall. Dans d'autres cantons, le *referendum* n'est que facultatif, c'est-à-dire que le peuple n'a à émettre un vote sur les décisions qu'a prises le Parlement, que quand la demande en est faite par un certain nombre de citoyens. Dans d'autres cantons enfin, comme dans le Valais, l'intervention directe du peuple est encore plus restreinte : elle n'a lieu qu'en matière financière, pour voter tout nouvel impôt ou pour approuver toute dépense d'une certaine importance ; c'est ce que l'on a appelé le *referendum* financier. Rousseau soutient que la souveraineté du peuple n'est réelle que là où existe le gouvernement direct, lequel est aujourd'hui impraticable. « A prendre le terme dans la rigueur de l'acception, il n'a jamais existé de véritable démocratie et il n'en existera jamais. Il est contre l'ordre naturel que le grand nombre gouverne et que le petit soit gouverné. On ne peut imaginer que le peuple reste incessamment assemblé pour vaquer aux affaires publiques. S'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement. Un gouvernement aussi parfait ne convient pas aux hommes. » (*Contr. soc.*, III, 4.)

Pourtant, ce que le citoyen de Genève considérait comme impossible est maintenant le principe fondamental de toutes les constitutions de son pays.

§ 2. — Le régime représentatif pur est, on le voit, aujourd'hui généralement abandonné en Suisse. Cependant il a été, à une certaine époque, un grand progrès, car, seul, il permettait au peuple, au sein d'une grande nation, d'intervenir dans la confection des lois, par l'intermédiaire de ses représentants. Aussi longtemps qu'on n'a connu le gouvernement direct que comme

à Athènes et chez les Germains, il ne pouvait se pratiquer que dans le cercle restreint de la cité ou de la tribu. Plusieurs cités s'associaient-elles, comme dans la ligue achéenne, plusieurs tribus arrivaient-elles à se fédérer comme chez les Francs, ou un peuple conquérant s'emparait-il d'un vaste territoire, alors la distance et la difficulté des voyages empêchaient les citoyens de se rendre à l'assemblée générale. Celle-ci peu à peu était désertée, et le pouvoir se concentrait aux mains des chefs ou du prince, assisté d'un conseil de magnats. La pratique relativement moderne de la représentation obviait à cet inconvénient. Nous la voyons se développer dans le Parlement en Angleterre, dans les Cortès en Espagne, dans les États généraux en France, dans les Pays-Bas et presque dans toute l'Europe. Seulement la représentation était conçue alors tout autrement qu'elle ne l'est depuis la révolution d'Amérique et depuis la révolution française. Aujourd'hui, le député représente, non le district électoral qui l'a nommé, mais le pays tout entier. Il ne doit pas voter conformément à la volonté du peuple, mais en raison de ses convictions à lui et en vue du bien général tel qu'il le comprend. Autrefois, au contraire, les délégués à l'assemblée générale avaient un mandat strictement limité; ils exprimaient la volonté de leurs commettants *ne varietur;* et si quelques changements étaient demandés, ils devaient en « référer », comme le font aujourd'hui les ambassadeurs.

Dans le système antérieur à la Révolution, ce qui faisait loi c'était donc la volonté des mandants et nullement l'opinion des mandataires. Le *referendum* remet de nouveau directement la confection des lois aux décisions du peuple et il permet à une nation entière de légiférer, comme le faisaient jadis un petit nombre d'hommes sur la place publique de la cité antique ou aux champs de mai des tribus germaniques. Le plébiscite, par bulletin de vote déposé dans l'urne, au siège de la commune, a rendu possible un mode de gouvernement qui devenait illusoire ou impossible, quand tout le peuple, disséminé sur un vaste territoire, devait pour voter se trouver réuni en un seul lieu.

Certains partisans du gouvernement direct prétendent qu'il n'a vie et réalité qu'exercé, comme il l'était jadis, par l'assemblée populaire sur l'agora, sur le forum, ou aujourd'hui encore

dans la *Landsgemeinde* suisse. Là au moins, disent-ils, le peuple entend la voix des orateurs; il s'éclaire par la discussion; il peut se laisser entraîner par un appel à la raison ou au patriotisme. Le vote par *referendum*, c'est-à-dire au moyen d'un bulletin sur lequel l'électeur écrit simplement *oui* ou *non*, manque de ce qui fait l'avantage principal du gouvernement démocratique, la délibération. Le vote est trop souvent le résultat d'intrigues, de cabales, de manœuvres de parti qui n'ont guère de rapport avec le mérite de la mesure qu'on accepte ou qu'on rejette. « La *Landsgemeinde*, disait un conseiller fédéral éminent, M. Welti, est une forme vraie, *vivante*, tandis que le *referendum* est une forme morte, une fiction. C'est de la démocratie sur le papier. Dans la *Landsgemeinde*, chacun se sent citoyen, agissant dans la plénitude de sa souveraineté, mais prêt à se soumettre aux décisions de la majorité. Dans le *referendum*, l'homme est remplacé par le bulletin. C'est le gouvernement des atomes. »

A cela on peut répondre que maintenant la presse moderne remplace l'orateur antique; que, par le journal qu'il lit chaque jour, l'électeur arrive à connaître les questions sur lesquelles il doit se prononcer, bien mieux que par quelques discours entendus au milieu du tumulte et de l'agitation de la foule, au moment où le scrutin va s'ouvrir; que si les manœuvres préliminaires des partis sont un mal, les entraînements de l'éloquence sont un péril. D'ailleurs la *Landsgemeinde*, c'est-à-dire la votation directe de tout le peuple réuni en une assemblée unique, n'est guère possible, aujourd'hui, que dans les cantons primitifs, très peu peuplés et où, presque tout étant réglé par les coutumes et les lois anciennes, il n'y a que très peu de lois nouvelles à faire.

Rousseau a condamné le système représentatif de la façon la plus absolue. Il ne voyait de peuples libres que ceux qui se gouvernent directement eux-mêmes, à la façon des cités grecques; mais comme, en même temps, il croyait ce régime complètement impraticable, il concluait que la vraie liberté n'est pas à la portée des modernes. Il expose si clairement le fond du débat, que je crois utile de reproduire certains passages, si connus qu'ils soient :

« La souveraineté n'étant que l'exercice de la volonté géné-

rale, ne peut jamais s'aliéner. Le souverain, qui n'est qu'un être collectif, ne peut être représenté que par lui-même. » (*Contr. soc.*, II, 1).

« La souveraineté ne peut être représentée par la même raison qu'elle ne peut être aliénée. Elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente pas. » (*Contr. soc.*, IV, 14).

« Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle; ce n'est point une loi. A l'instant qu'un peuple se donne des représentants il n'est plus libre; il n'est plus. » (*Contr. soc.*, III, 16.)

Il faut bien avouer que si, comme on le répète chaque jour en tout pays, la loi doit être l'expression de la volonté du peuple, l'argumentation de Rousseau est irréfutable. Tout homme est maître de lui-même. Il est souverain en ce qui le concerne. Personne, à aucun titre, n'a droit sur lui. Il ne doit obéissance qu'aux lois consenties par lui.

La réponse à faire à Rousseau est que la base même de son raisonnement est erronée. Les actes de l'homme ne sont pas légitimes par cela seul qu'ils sont volontaires. Ils ne le sont que dans la mesure où ils sont conformes à la raison, à la justice, à l'intérêt général. Le but de tout gouvernement est le plus grand bien de tous. Une loi n'est bonne que si elle réalise ce bien, et ce n'est pas la volonté humaine qui la fait telle. Le devoir, l'intérêt de l'individu est de chercher à découvrir tous les règlements utiles au bien général, de les proclamer et de s'y soumettre.

Le peuple sera-t-il capable de le faire, ainsi qu'on l'a essayé en Suisse, par le *referendum* ?

C'est à voir. En tout cas, il faut le souhaiter, principalement pour deux motifs. D'abord, parce que le gouvernement direct est certes le meilleur moyen de culture et celui qui donne le mieux un but à l'acquisition de l'instruction et un emploi utile à l'instruction acquise. Quelle population a jamais eu une culture plus élevée que celle d'Athènes? En second lieu, parce que le peuple poursuivant naturellement son propre avantage, s'il est assez éclairé pour apercevoir les mesures qui l'assurent, le bien général sera atteint mieux que par tout autre système.

Mais dans l'état actuel de la civilisation, n'est-il pas préma-

turé d'attribuer le gouvernement direct au peuple ? On peut examiner cette question, d'abord d'une façon théorique, ensuite expérimentalement, en examinant les résultats du *referendum* depuis qu'il est en vigueur.

§ 3. — On comprend que la question théorique ait été vivement discutée en Suisse avant et pendant et même après l'adoption du *referendum*. Récemment encore il a trouvé deux partisans convaincus en M. Théodore Curti, auteur du livre *Geschichte der Schweizerischen Volksgezetzgebung*, et en M. Numa Droz, l'un des publicistes les plus distingués de son pays [1].

Les adversaires du *referendum* prétendent qu'il a un grand nombre de résolutions à prendre pour lesquelles le peuple est incompétent. L'appeler à prononcer dans ce cas, c'est mettre en péril des intérêts de premier ordre et tout d'abord celui du peuple lui-même. Ainsi une instruction supérieure bien organisée est une nécessité pour une nation moderne ; mais comme le peuple n'est pas appelé à en profiter, il se refusera à faire pour cet objet la dépense indispensable. Les lois civiles, les règlements commerciaux sont des matières si difficiles que les assemblées législatives les mieux composées se montrent souvent incapables de les bien faire : n'est-il pas insensé d'en soumettre la ratification aux masses ? Voyez-vous les habitués du cabaret décider, entre deux chopines, là où Pothier a hésité et où Portalis et Tronchet n'ont pu se mettre d'accord. Comprend-on un code de droit, sorti de l'élaboration séculaire de tant de jurisconsultes éminents, rejeté par une majorité de campagnards ? C'est se moquer du peuple que de l'appeler à faire ce à quoi il est absolument impropre. Comme l'a dit Barnave : « Le peuple est souverain, mais ses représentants peuvent seuls agir pour lui, parce que son propre intérêt est presque toujours attaché à des

(1) On peut consulter aussi *Die Schweizerische Democratie in ihrer Fortentwicklung* par le Dr J. Dubbs ; *Die Erweiterung des Volksrechtes* de F. Gengel et par le même *la Démocratie suisse et son évolution actuelle ;* Droz, *la Démocratie et son avenir ;* Carraro, *Cours de droit public ;* Marc Warnery, *le referendum législatif ;* G. Lorand, *le referendum ;* un article de M. Gustaf König dans la revue *Organ der Zöfinger-Verein*, avril 1884, *l'Évolution de la démocratie en Suisse*, par M. Wuarin, *Revue des Deux-Mondes*, août 1891, et les excellents articles publiés par M. Tallichet, dans la *Revue suisse*, qu'il dirige avec tant de talent.

vérités politiques dont il ne peut avoir la connaissance nette et approfondie. » Dans les assemblées législatives, on discute, on s'éclaire mutuellement. Tout projet de loi est étudié à fond; les députés ne se prononcent qu'en connaissance de cause. Dans le *referendum*, le peuple votera sous l'empire d'entraînements irréfléchis, de préjugés ou d'un mot d'ordre lancé par des meneurs ignorants. L'agitation préparatoire ne fait qu'exciter les passions; elle n'a pas pour effet réel d'instruire les électeurs.

En outre, cet appel à la votation populaire détruit le ressort de l'assemblée législative. Dans le régime représentatif chaque député se sent responsable des résolutions que son vote contribue à faire prévaloir, mais quand il saura que la décision suprême appartient au peuple, il se sentira diminué, il étudiera moins les projets de loi, il votera à la légère. La Chambre des députés ne sera plus qu'un comité de préparation, une sorte de Conseil d'État.

Les partisans du *referendum* ne manquent point de répliquer. La Chambre, disent-ils, ne sera pas annihilée; mais elle cessera d'être omnipotente. En général, on est d'accord pour préconiser une seconde chambre et une seconde délibération. Seulement, constituer une seconde chambre douée de vie et d'autorité dans un pays très démocratique, est fort difficile. L'appel au peuple en tiendra lieu. Il remplit l'office d'un conseil de revision, qui cassera ou ratifiera les décisions de l'assemblée représentative, après un long et nouveau débat, transporté, cette fois, sur le forum. Mill a admirablement fait ressortir le danger qui résulte de l'omnipotence sans frein d'une chambre unique, vite emportée aux excès et au vertige, comme le prouve l'exemple des empereurs romains et de tous les despotes. Avec le *referendum*, ce péril disparaît.

Le *referendum* a l'avantage de montrer d'une façon calme et sûre où est la majorité véritable. La minorité n'a plus alors qu'à se soumettre. En 1884, en Angleterre, pour briser l'opposition de la Chambre des lords à la nouvelle loi électorale, l'opinion a eu recours à une série de meetings, où l'on comptait les assistants afin de prouver que la majorité était acquise à la réforme. Cet appel au peuple était une sorte de *referendum*, mais qui produisait une agitation presque révolutionnaire. Dans

l'automne de 1884, en Belgique, les deux partis ont fait défiler devant le palais du roi de longues colonnes de soixante, de cent mille hommes, chaque parti s'efforçant de montrer ainsi qu'il possédait la majorité. Si c'est la majorité et la volonté populaire qui doivent l'emporter, mieux vaut les consulter directement, comme on le fait en Suisse.

Il faut bien avouer que trop souvent le suffrage, même universel, est un leurre et que la nation qui en est armée ne parvient pas à faire prévaloir ses désirs. Ses représentants se jettent dans des aventures extérieures; sans cesse ils augmentent les armements, les emprunts et les impôts. Le peuple gémit, rechigne, de temps à autre fait une révolution ; c'est une nouvelle cause de dépenses, et rien n'est changé. La Chambre dite représentative ne représente nullement la volonté des électeurs. Celle-ci ne peut se manifester réellement que par le *referendum*.

Les associations pour la représentation des minorités ont prouvé clairement, en divers pays, que très souvent la majorité de la Chambre était élue par la minorité des électeurs et même des votants, et qu'en tout cas la minorité était sacrifiée comme si elle n'existait pas. Avec le *referendum*, il est certain que les décisions émanent de la majorité des votants et il est moins nécessaire de représenter la minorité, parce que chaque loi étant soumise à une votation nouvelle, la minorité d'aujourd'hui pourra devenir majorité demain.

Puisque les lois doivent être acceptées par le peuple, la Chambre ne les votera que si elles répondent à un besoin général. On ne verra plus tant de mesures emportées d'assaut, à la suite du discours d'un tribun éloquent ou pour complaire à un ministère influent. C'en sera fait aussi de ce jeu de coteries parlementaires qui, en certains pays, comme en Grèce, en Espagne et en Italie, font et défont les cabinets, au profit des rancunes, des ambitions ou des intrigues personnelles. Il se peut que des progrès utiles se trouvent ajournés; mais que d'excès, que d'abus de législation seront évités !

Le *referendum*, bien plus encore que le suffrage universel, est pour le peuple une école d'éducation politique, car pour chaque loi soumise à son vote on lui exposera le motif que l'on peut faire valoir pour l'adopter ou pour la rejeter.

Des deux formes de *referendum*, le facultatif et l'obligatoire, c'est le premier que préfère M. Numa Droz, et l'opinion paraît de plus en plus incliner dans ce sens. Le *referendum* facultatif, c'est-à-dire la consultation populaire dans les cas où elle est demandée par un certain nombre d'électeurs, soulève de sérieuses critiques. « L'agitation, dit M. Droz, qui a lieu pour recueillir les signatures nécessaires, est presque toujours passionnée ; elle détourne les esprits de l'objet en cause, fausse d'avance l'opinion publique, ne permet plus ensuite une discussion calme de la mesure projetée et établit un courant de rejet presque irrésistible. Le système qui soumet régulièrement deux fois par an, au vote populaire toutes les lois votées par le conseil, n'a pas ce grave inconvénient. »

L'objection la plus fondée que l'on puisse adresser au *referendum* est qu'il ne se prête pas à la direction des affaires extérieures. Lorsqu'un traité a été conclu avec une puissance étrangère, il serait difficile de le soumettre au vote du peuple ; aussi, la constitution fédérale, interprétée par différents précédents, soustrait les traités à l'acceptation populaire. N'oublions pas, toutefois, que tout traité signé par l'exécutif, doit être ratifié par le Sénat aux États-Unis et par le Parlement tout entier dans la plupart des autres pays, du moment qu'il touche à un intérêt financier ou économique.

§ 4. — Voyons maintenant quels ont été les résultats du *referendum*. On peut dire qu'il a déçu également les craintes de ses adversaires et les espérances de ses partisans. Il était vivement préconisé par les radicaux qui ont fini par l'introduire dans tous les cantons moins un, et combattu par les conservateurs qui y voyaient le triomphe de la révolution. En somme, il s'est montré économe, hostile à la centralisation, au pouvoir fort et aux grosses dépenses, par conséquent à ce que l'on appelle la politique jacobine ou radicale. Chose étrange et au premier abord inexpliquable, le même suffrage universel, qui persiste à renommer des radicaux, rejette souvent impitoyablement ce qu'ils ont voté. C'est que les élections se font sur des noms de personnes et qu'on obéit de part et d'autre à un mot d'ordre. Au *referendum*, chaque mesure est jugée en elle-même. Déjà les autoritaires commencent à trouver, avec Louis Blanc, que

c'est une institution contre-révolutionnaire. On a été jusqu'à l'appeler le phylloxera du scrutin. D'autre part, les conservateurs, opérant un chassé-croisé non moins complet, le vantent et y cherchent un refuge.

Voici quelle est actuellement dans chaque canton la part que le peuple prend directement au gouvernement.

Zurich : *referendum* obligatoire deux fois par an ; initiative des lois accordée à tout groupe de 5,000 électeurs.

Berne : *referendum* obligatoire ; 8,000 électeurs peuvent exiger la démission et la réélection du grand-conseil.

Lucerne : *veto* contre toute dépense de 200,000 fr. en capital, ou de 20,000 fr. annuellement et *referendum* facultatif accordé à tout groupe de 5,000 électeurs.

Uri : *landsgemeinde*, c'est-à-dire gouvernement par le peuple entier réuni en assemblée générale.

Schwyz : *referendum* obligatoire ; *veto* à tout groupe de 2,000 électeurs.

Obwalden : *landsgemeinde*.

Nidwalden : *landsgemeinde*.

Glaris : *landsgemeinde*.

Zug : *veto* pour toute dépense de 40,000 fr. en une fois, ou de 5,000 fr. annuellement, et *referendum* facultatif, accordé à tout groupe de 500 électeurs ; initiative des lois pour 1,000 électeurs.

Fribourg: démocratie représentative.

Soleure : *referendum* obligatoire ; initiative pour 2,000 électeurs.

Bâle-Ville : *veto* et *referendum* facultatif sur la demande de 1,000 électeurs ; initiative des lois pour le même nombre.

Bâle-Campagne : *referendum* obligatoire ; initiative pour 1,500 électeurs.

Schaffouse : *veto* et initiative à tout groupe de 1,000 électeurs.

Appenzell A. R. : *landsgemeinde*.

Appenzell I. R. : *landsgemeinde*.

Saint-Gall : *referendum* facultatif; *veto* pour 6,000 électeurs.

Grisons : *referendum* obligatoire.

Argovie : *referendum* obligatoire deux fois par an ; initiative pour 5,000 électeurs.

Thurgovie : *referendum* obligatoire ; initiative pour 2,500 électeurs ; droit pour 5,000 habitants de réclamer la démission du conseil.

Tessin : *referendum* facultatif à la demande de 5,000 électeurs.

Vaud : initiative pour 6,000 électeurs ; *referendum* facultatif et obligatoire en matière financière.

Valais : *referendum* en matière financière.

Neuchâtel : *referendum* facultatif sur la demande de 3,000 électeurs.

Genève : *referendum* facultatif sur la demande de 3,500 électeurs.

Le seul canton qui n'ait pas encore adopté le gouvernement populaire sous l'une ou l'autre forme, est donc le canton catholique : Fribourg.

Il est intéressant de connaître les principales votations qui ont eu lieu en vertu du *referendum* fédéral introduit dans la Constitution en 1874. La revision de la constitution fédérale, rejetée une première fois le 12 mai 1872 par 261,072 voix contre 255,609, avait été adoptée, le 19 avril 1874, par 340,173 suffrages contre 198,182.

Sur environ cent trente lois et arrêtés émanant des Chambres fédérales, depuis la Constitution de 1874 jusqu'en juillet 1891, seize seulement, en dehors des modifications partielles de la Constitution (au nombre de six), ont subi l'épreuve d'une votation populaire, et sur ces seize, onze ont été rejetées. Voici le tableau de ces votations au *referendum* jusqu'au 15 mars 1891.

Votation populaire du *23 mai 1875*.

1° Loi fédérale sur le *droit de vote* des citoyens suisses.
Demande de referendum : 100,674 citoyens.
Oui : 207,263. Non : 252,583.
Loi *rejetée*.

2° Loi fédérale concernant l'*état civil et le mariage*.
Demande de referendum : 106,560 citoyens.
Oui : 213,199. Non : 205,069.
Loi *acceptée*.

Votation populaire du *23 avril 1876*.

3° Loi fédérale sur l'émission et le remboursement des *billets de banque*.

Demande de referendum : 35,886 citoyens.
Oui : 120,068. Non : 193,253.
Loi *rejetée*.

Votation populaire du *9 juillet 1876*.

4° Loi fédérale sur la *taxe d'exemption du service militaire*.
Demande de referendum : 80,549 citoyens.
Oui : 150,157. Non : 184,894.
Loi *rejetée*.

Votation populaire du *21 octobre 1877*.

5° Loi fédérale concernant le *travail dans les fabriques*.
Demande de referendum : 54,844 citoyens.
Oui : 181,204. Non : 170,857.
Loi *acceptée*.

6° Loi fédérale sur la *taxe d'exemption du service militaire*.
Demande de referendum : 63,300 citoyens.
Oui : 170,223. Non : 181,383.
Loi *rejetée*.

7° Loi fédérale sur les *droits politiques* des Suisses.
Demande de referendum : 40,207 citoyens.
Oui : 131,557. Non : 213,230.
Loi *rejetée*.

Votation populaire du *19 janvier 1879*.

8° Loi fédérale accordant des *subventions aux chemins de fer des Alpes*.

Demande de referendum : 37,805 citoyens.
Oui : 278,731. Non 115,571.
Loi *acceptée*.

Votation populaire du *30 juillet 1882*.

9° Loi fédérale concernant les *épidémies*.
Demande de referendum : 80,218 citoyens.
Oui : 68,027. Non : 254,340.
Loi *rejetée*.

10° Loi fédérale concernant les *brevets d'invention*.
Oui : 141,436. Non : 136,441.
Loi *rejetée*.

Votation populaire du *26 novembre 1882*.

11° Arrêté fédéral concernant l'exécution de l'article 27 de la Constitution fédérale (*Centralisation scolaire*).
Demande de referendum : 180,995 citoyens.
Oui : 172,010. Non : 318,139.
Arrêté *rejeté*.

Votation populaire du *11 mai 1884*.

12° Loi fédérale concernant l'*organisation du Département de Justice et Police*.
Demande de referendum : 93,046 citoyens.
Oui : 149,729. Non : 214,916.
Loi *rejetée*.

13° Arrêté fédéral concernant les *taxes de patente des voyageurs de commerce*.
Demande de referendum : 93,046 citoyens.
Oui : 174,195. Non : 189,550.
Arrêté *rejeté*.

14° Arrêté fédéral concernant une *subvention à la légation suisse à Washington*.
Demande de referendum : 93,046 citoyens.
Oui : 137,821. Non : 219,728.
Arrêté *rejeté*.

15° Loi fédérale concernant l'*adjonction d'un article au Code pénal fédéral*.
Demande de referendum : 93,046 citoyens.
Oui : 159,068. Non : 202,773.
Loi *rejetée*.

Votation populaire du *15 mai 1887*.

16° Loi fédérale concernant les *spiritueux*.
Demande de referendum : 52,412 citoyens.
Oui : 267,122. Non : 138,496.
Loi *acceptée*.

Votation populaire du *10 juillet 1889*.

17° Loi fédérale concernant la *protection des inventions, dessins et modèles*.

Oui : 203,809. Non : 57,630.

Loi *acceptée*.

Votation populaire du *17 novembre 1889*.

18° Loi fédérale sur la *poursuite pour dettes et la faillite*.

Demande de referendum : 62,948 citoyens.

Oui : 244,317. Non : 217,921.

Loi *acceptée*

Votation populaire du *26 octobre 1890*.

19° Loi fédérale ajoutant *un article à la loi sur l'assurance en cas d'accident*.

Oui : 250,000. Non : 80,000.

Loi *acceptée*.

Votation populaire du *15 mars 1891*.

20° Loi fédérale concernant la *pension de retraite des fonctionnaires fédéraux*.

Oui : 91,679. Non : 352,467.

Loi *rejetée*.

Votation populaire du *5 juillet 1891*.

21° Amendement de la Constitution : *Le droit d'initiative accordé au peuple*.

Oui : 169,142. Non : 117,330.

Adoption.

Dix-huit cantons ont émis ici un vote favorable et quatre seulement un vote négatif. D'après le texte sanctionné ainsi par le peuple suisse, l'initiative populaire consiste « en une demande présentée par 50,000 citoyens suisses ayant le droit de vote et réclamant l'adoption d'un nouvel article constitutionnel ou l'abrogation ou la modification d'articles déterminés de la loi en vigueur ».

Comme on le voit, le *referendum* n'est pas complaisant : volontiers il rejette; il dit plus souvent *non* que *oui*. Cependant il a approuvé les meilleures lois qui lui ont été présentées, et s'il en a rejeté, c'est par antipathie contre la centralisation et contre les grosses dépenses, sentiment qu'un économiste ne peut blâmer. Ce qui est remarquable aussi, c'est que dans la plupart des votations, les voix se partagent assez également.

M. G. Niederer de Trogen a publié dans le *Journal de statistique suisse* (1882) un tableau des votes populaires au *referendum* qui ont eu lieu dans le canton de Zurich depuis la revision de la Constitution, en 1869, jusqu'en 1882. Le peuple s'est prononcé dans 28 *referendums* sur 91 lois et décrets, dont 11 émanés du droit d'initiative. Contrairement à ce qui s'est passé au vote fédéral, nous avons ici 66 acceptations et seulement 25 rejets. Les questions les plus difficiles ont été soumises au vote populaire; ainsi une revision de certains livres du Code de procédure criminelle, des lois sur les faillites, sur les expropriations, sur l'organisation de l'enseignement, sur le monopole des banques d'émission et même sur un règlement pour la destruction des hannetons. Les votes sont à peu près semblables à ceux que pourraient émettre une bonne chambre ordinaire, avec cette différence que le peuple est férocement hostile à toute dépense pour ses fonctionnaires, même justifiée. Il repousse jusqu'à trois fois une loi concernant les traitements; il refuse d'accorder une indemnité aux instituteurs et aux pasteurs non placés; il ne veut pas augmenter le subside pour le Gothard ni pour des constructions nouvelles du Polytechnicum; il ne consent pas à l'impôt sur le revenu des communes; mais je ne remarque aucun vote qui ait une tendance démagogique ou niveleuse. L'initiative de 5,000 citoyens avait demandé que l'État prît en mains le commerce des blés; la proposition fut rejetée par 30,000 voix contre 16,000.

Le nombre des électeurs prenant part au vote des *referendums* est toujours très considérable; il s'élève parfois jusqu'à 88 p. 100 des inscrits et il n'est pas descendu au-dessous de 66. Ce qui est très honorable, c'est que les abstentions ont été le moins nombreuses chaque fois qu'il s'est agi des lois concernant l'enseignement. En ceci le peuple s'est départi de

son goût pour l'économie; ainsi il a approuvé l'intervention de l'État dans les dépenses faites par les communes pour les locaux d'école; il a facilité l'admission des élèves pauvres dans l'enseignement supérieur; il a repoussé aussi la proposition faite par l'initiative de 5,000 citoyens de supprimer l'obligation de la vaccine, et récemment, par 25,577 voix contre 21,377, il a refusé de réintroduire la peine de mort dans le Code pénal zurichois.

Comme le dit M. G. Niederer, l'auteur de l'article à qui nous empruntons ces détails, il est regrettable qu'on n'ait pas publié de tableaux des votes populaires dans les autres cantons. D'après les notes que j'ai prises à ce sujet, je crois pouvoir dire que les résultats sont, en somme, assez semblables à ceux que l'on a constatés dans le canton de Zurich. Dans Bâle-Campagne, j'ai entendu reprocher au *referendum* de la majorité rurale sa parcimonie excessive, qui a réduit outre mesure le traitement des pasteurs, des instituteurs, et de la plupart des employés. Dans Bâle-Ville, on se plaignait que le *referendum* eût construit sur le Rhin un troisième pont, qui a coûté un million et qui ne sert à presque rien, prodigalité qui s'explique parce que ce sont les riches qui payent et les ouvriers qui se servent du pont. Dans Neufchâtel, les radicaux du grand Conseil avaient établi l'impôt progressif; le vote populaire, chose très curieuse, l'a rejeté. D'autre part, récemment, les radicaux, aussi au pouvoir dans le canton de Vaud, y ont introduit une taxe sur le capital si durement progressive qu'il fera fuir, dit-on, toutes les personnes aisées, et cependant ils sont parvenus à la faire approuver par le peuple.

En somme, le *referendum* n'a pas justifié les objections qu'on lui avait adressées. Les électeurs, il est vrai, sont très fréquemment appelés à voter, mais ils ne s'en sont pas lassés et leurs décisions n'ont pas été trop souvent contraires à l'intérêt général. Nul n'affirmera qu'elles aient toutes été les meilleures possible. On peut leur reprocher parfois d'être inspirées par un esprit un peu étroit et trop parcimonieux; mais les assemblées législatives sont-elles donc toujours des modèles d'intelligence politique, de sagesse et de prévoyance, et ne pèchent-elles point partout par leur facilité à dépenser, à

emprunter et à créer de nouveaux impôts? Loin d'exciter les passions révolutionnaires, le *referendum* les calme, parce que la volonté de la majorité se manifeste si clairement, qu'elle ôte à la minorité le droit et l'envie de s'y opposer par la force. Et d'ailleurs, celle-ci peut, grâce à la propagande, à la presse et aux discours, convertir le peuple à ses idées et devenir, à son tour, majorité.

Un avantage incontestable du *referendum*, c'est qu'il peut mettre obstacle à l'accroissement incessant des dépenses et des emprunts, surtout dans les villes. Les gouvernants sont entraînés à prodiguer l'argent, parce qu'ils en retirent ou quelque honneur ou quelque profit. Mais le peuple tient à ses deniers, et il s'en montrerait économe, trop économe peut-être.

Le *referendum* pourra-t-il être adopté avec avantage dans d'autres pays? La Suisse, il ne faut pas l'oublier, se trouve en des conditions exceptionnellement favorables à ce mode de gouvernement. Le pays est divisé en un grand nombre de petits États autonomes, où les votations sont bien plus faciles et moins redoutables que dans un grand pays. La compétence du pouvoir fédéral est très limitée; il a peu de lois et de règlements à faire, et ainsi, le peuple suisse tout entier n'a que rarement l'occasion d'émettre un vote. Dans les *landsgemeindes* et dans les communes, le peuple suisse est habitué à se gouverner lui-même, depuis le moyen âge. Le régime républicain y existe dès l'origine et il est devenu complètement démocratique, par une série de réformes successives, qui constituent, pour ainsi dire, une évolution naturelle. La distance entre les différentes classes de la société est moindre qu'ailleurs. Sauf dans quelques villes, comme Bâle, Genève et Zurich, il n'y a pas de grandes fortunes et presque nulle part de paupérisme. L'égalité des conditions est grande et c'est, comme l'ont montré les plus éminents politiques, Aristote et Montesquieu entre autres, une condition essentielle pour la marche régulière de la démocratie. En outre, la Suisse, état neutre placé sous la garantie de l'Europe, n'a pas à s'occuper de politique étrangère. Il serait dangereux de confier celle-ci aux décisions du *referendum*, quoique le peuple, livré à lui-même, incline vers la paix comme vers l'économie.

On peut affirmer d'ailleurs que le régime parlementaire devient aussi très impropre à diriger les affaires extérieures d'un pays où l'influence décisive est acquise à la presse et à une chambre émanée d'un suffrage très étendu. Ce que nous avons vu récemment en France et en Angleterre le prouve de la façon la plus claire. Pour bien diriger la politique étrangère, il faut qu'un cabinet ait de la suite dans les idées, qu'il soit libre d'agir, sans se préoccuper des variations de l'opinion et des journaux, et qu'il ait assez de consistance et de durée pour que les autres puissances puissent lier partie avec lui. Aucune de ces conditions ne se retrouve plus dans le régime parlementaire tel qu'il est pratiqué aujourd'hui dans la plupart des pays constitutionnels.

Depuis 1870 il y a eu en France 24 changements de cabinet, et quelquefois le portefeuille des affaires étrangères a été confié à des hommes, distingués sans doute, mais nullement préparés à ces difficiles fonctions. La France a eu la sagesse de se recueillir et de ne pas s'engager dans la « forêt obscure » des alliances et des combinaisons diplomatiques. Néanmoins, la Chambre n'a pas manqué de se contredire et de commettre des fautes. Ainsi, l'Angleterre lui offre d'intervenir en Égypte, elle refuse. Elle fait probablement bien, mais bientôt elle le regrette, renverse M. de Freycinet à la première occasion et s'efforce de reconquérir une position dont elle n'avait pas voulu. M. Ferry arrive et, obéissant à l'opinion, il s'engage à fond dans les entreprises coloniales, ce qui amène nécessairement des froissements et un choc avec la Chine. La Chambre prend de l'humeur et, à cause d'un petit échec d'avant-poste, jette à terre le cabinet qui va conclure le traité de paix qu'elle désire. En Angleterre, quel spectacle plus désolant que celui des hésitations, des contradictions, des fautes répétées commises par l'homme d'État le plus éminent de notre temps, M. Gladstone, uniquement parce qu'il doit tenir compte des exigences de l'opinion publique, de la presse et des partis, au sein du Parlement. Sans cesse harcelé par les questions de tous, par les attaques de l'opposition, par les résistances et les vues divergentes de ses propres partisans, par la nécessité de maintenir la majorité, non seulement la liberté d'allure, mais le temps même de la réflexion lui fait défaut; et, oubliant

ce mot juste de Lincoln : « Il ne faut pas changer de chevaux au milieu du gué, » la Chambre des communes le met en minorité sur une question d'impôt, au moment même où, après de laborieuses négociations, il va signer le traité avec la Russie.

Il faut bien se pénétrer de cette vérité qui deviendra chaque jour plus évidente : La démocratie, avec le régime représentatif, non moins qu'avec le gouvernement direct, est incapable de faire de bonne politique étrangère. C'est pourquoi les États-Unis ont pris la sage résolution de s'en abstenir. Est-ce un reproche à faire aux institutions démocratiques ? Nullement ; car le premier devoir de tout gouvernement est de s'occuper d'abord des affaires intérieures de la nation même ; moins il se mêlera de celles d'autrui, mieux ce sera pour le peuple. En tout cas, il est certain qu'il y aurait grand avantage à remettre au pays le droit de décider la guerre. Comme le disait récemment en Angleterre, avec une grande éloquence, M. Jesse Collings, aucun ministre, aucun monarque ne devrait pouvoir à son gré déclarer la guerre. Cette redoutable décision devrait être réservée à ceux qui en supporteront les conséquences, au prix de leur sang et de leur argent.

Le gouvernement direct, qui s'est établi en Suisse sous la forme du *referendum*, était et est encore très répandu en Europe, et on peut dire dans le monde entier, sous celle de l'assemblée générale des citoyens. Comme nous l'avons dit, il était pratiqué chez les Germains, dans les Champs de Mars et de Mai. Nous le trouvons dans le *Tunscipmot* [1] des Anglo-Saxons, comme dans les meetings des *Townships* en Amérique et des *Vestrys* en Angleterre ; dans les réunions sur la place publique, au sein des républiques italiennes ; en France, en Belgique et en divers pays dans les communautés de village et, récemment encore, dans les assemblées des villages du royaume lombardo-vénitien. Dans la *Dessah* javanaise, dans le *Mir* russe, dans l'*Allmend* germanique, comme dans le clan écossais et dans la tribu indienne, les résolutions d'intérêt général sont prises par tous les intéressés.

(1) On voit encore dans beaucoup de villages en Angleterre le monticule où se réunissait l'assemblée générale du village. Voyez l'intéressante étude de George Gomme F. S. A : *Primitive Folk-Moots or open air Assemblies in Britain.*

Quoi de plus naturel? Partout aujourd'hui on tend à rétablir ce régime primitif. Nous avons montré qu'aux États-Unis on y revient, en introduisant sans cesse dans les constitutions des États particuliers des prescriptions qui sont soumises au vote du peuple entier. Une loi a introduit le *referendum* en Angleterre pour décider la création de bibliothèques communales (*free libraries*) et on a vu récemment à Glasgow la question décidée par un plébiscite où 28,946 voix s'étaient prononcées contre et 22,755 pour. En mars de cette année, le parlement anglais a voté une loi « à option locale » pour le pays de Galles, en vertu de laquelle les votants, à la majorité des deux tiers, peuvent interdire le débit des spiritueux.

Toutefois, pour que le *referendum* donne de bons fruits, il faut que le peuple soit éclairé, habitué à se gouverner lui-même et que tout ne se décide pas au centre.

Il se peut que les institutions démocratiques ne parviennent pas à garantir suffisamment l'ordre, dont nos sociétés industrielles et à travail divisé ont bien plus besoin que les sociétés de l'antiquité et du moyen âge, et, dans ce cas, nous serons ramenés au despotisme; car, avec une grande armée permanente, le pouvoir exécutif, obéissant au vœu des classes supérieures, peut toujours supprimer la liberté. Mais si la liberté et la démocratie se maintiennent et nous préservent du césarisme, il est certain que le peuple voudra prendre en mains la direction des affaires publiques, de plus en plus, à mesure qu'il s'instruira et qu'il verra mieux le rapport intime qui existe entre la législation et ses intérêts individuels. Dès lors il introduira sous l'une ou l'autre forme le gouvernement direct. La Suisse, qui marche à l'avant-garde des réformes démocratiques, nous a montré le chemin. S'il faut que la volonté du peuple se fasse, ne vaut-il pas mieux qu'elle se manifeste paisiblement et régulièrement par un plébiscite, comme dans les cantons suisses, plutôt que tumultueusement et d'une façon peu décisive, comme cela a lieu en Angleterre au moyen des meetings, des processions et des démonstrations, et en Irlande au moyen de batailles entre nationalistes et orangistes?

Si les masses sont appelées à voter les lois, ou elles s'instruiront, ou on les instruira et, en tous cas, la vraie civilisation qui consiste dans la diffusion des lumières et des idées

justes y gagnera. Un mot profond de Tocqueville se réaliserait : « L'extrême démocratie prévient les dangers de la démocratie. »

En France, M. le baron de Mackau et d'autres députés ont déposé le 27 mars 1890 un projet de loi établissant le *referendum* en fait de dépenses municipales. Il a été repoussé par la majorité de la Chambre ; mais, comme le fait remarquer M. de Mackau, ce ne serait là qu'un retour à l'ancien droit, car, dans les communautés du village, tout était décidé par l'assemblée de tous les pères de famille et, en principe général, la commune ne pouvait être engagée que par le vote des deux tiers. La constitution de 1793 a été soumise au vote du peuple français. Deux petits bourgs, Riom et Cluny avaient adopté spontanément l'appel au peuple pour une dépense à faire. Leurs résolutions ont été cassées par l'autorité supérieure.

En Belgique, depuis un an, dans plusieurs communes, à Laeken, à Frameries, à Marcinelle, à Saint-Jost-ten-Node, à Bevere, à Jumet, à Spa, le conseil communal a eu recours au *referendum*, et il est probable que cet appel au peuple deviendra de plus en plus fréquent, parce que, dans des cas difficiles, c'est pour le conseil municipal un moyen commode de dégager sa responsabilité. Il y a plus : le ministère belge (juin 1891) a demandé qu'on introduise dans la constitution revisée un *referendum* royal, c'est-à-dire le droit accordé au roi de consulter directement le peuple, non seulement sur une loi déjà votée, mais sur toute question présentant, à son avis, un intérêt général et majeur.

CHAPITRE V

DE LA TRANSFORMATION DU GOUVERNEMENT DÉMOCRATIQUE AUX ÉTATS-UNIS

Au commencement de ce siècle, malgré les violences et les insuccès de la Révolution française, les peuples de l'Europe réclamaient avec instance une constitution et le régime parlementaire, et, pour les obtenir, plusieurs d'entre eux se sont soulevés contre leur souverain. On croyait que cette forme de gouvernement assurerait la liberté, l'égalité devant la loi, l'économie dans les dépenses et la félicité publique. Les publicistes, comme les foules, considéraient avec envie l'heureuse Angleterre, qui jouissait de ce régime politique, dépeint en termes si enthousiastes dans l'*Esprit des lois*. Successivement, soit par des insurrections, soit par l'octroi des rois, tous les États européens, excepté la Russie, ont obtenu ce qu'ils désiraient avec tant d'ardeur : le pouvoir législatif est exercé par des assemblées délibérantes, dont les membres sont élus librement par les citoyens.

Mais quel étonnant revirement d'opinion s'est produit ! On est prêt à brûler ce qu'on adorait naguère. Ce régime parlementaire, si ardemment désiré jadis, est aujourd'hui presque partout l'objet des attaques les plus vives. On ne peut en dire assez de mal ; il est la cause de toutes les crises, de toutes les souffrances, même de celles qui sévissent exclusivement dans le domaine économique. En France, il inspire, dit-on, une telle animadversion, que le peuple, qui a fait la Révolution de 1789 pour conquérir la liberté, a été prêt un moment à la sacrifier et à demander au premier dictateur venu qu'il le délivre des mains du parlementarisme. En Italie, c'est à lui qu'on s'en prend de toutes les fautes commises, dépenses exagérées de l'armée et de la marine, déficit croissant du budget, ruine des campagnes, émigration croissante, politique coloniale et, cette faute sans excuse, l'occupation de Massaouah.

Récemment, à la clôture du parlement autrichien, le président Smolka reprochait aux députés d'avoir prononcé plus de neuf mille discours, dont deux mille à propos de la loi financière. En Angleterre, dans la patrie même du régime parlementaire, on dit qu'il est devenu impuissant, qu'il ne marche plus, et récemment on allait jusqu'à l'appeler la « grande nuisance ». En Amérique, sous l'action de l'esprit conservateur des anciens colons, les institutions libres ont échappé aux tendances de la démocratie extrême, et cependant toutes les réformes qui se font dans l'ordre politique ont pour but de restreindre l'activité des assemblées délibérantes et de concentrer le pouvoir aux mains de certains hauts fonctionnaires. J'ai montré, dans un précédent chapitre, sous quelle forme ce mouvement s'est produit au centre de la Fédération, et comment il a eu pour résultat d'attribuer au président de la Chambre des députés, un vrai dictateur, et aux comités nommés par lui, un pouvoir plus absolu et moins contrôlé que celui des souverains despotiques de l'Europe. Je voudrais faire voir maintenant comment une transformation semblable s'accomplit dans les États particuliers. Il n'est guère, dans l'ordre politique, de phénomène plus important et plus curieux à étudier, puisqu'il est général dans les deux mondes, partout où fonctionnent des parlements et des administrations électives [1].

Les trente-huit États qui, en ce moment, constituent l'Union américaine ont chacun, on le sait, leur constitution particulière que le peuple a votée et qu'il peut amender, en suivant certaines prescriptions, assez compliquées pour qu'il ne soit pas fait usage de ce droit à la légère. Toutes ces constitutions étaient, dans le principe, calquées sur le modèle de celle de la Fédération. Elle avaient pour but essentiel de garantir aux citoyens

(1) Je prendrai surtout pour guide le beau livre de M. Bryce, *The American commonwealth*, qui est, à mon avis, depuis Tocqueville, l'étude la plus complète et la plus profonde consacrée à de la grande république. Membre du parlement anglais, ancien sous-secrétaire des affaires étrangères, professeur de la faculté de droit de l'université d'Oxford et auteur d'une histoire de l'empire romain, M. Bryce était admirablement préparé pour bien saisir les caractères de la société américaine et pour analyser les ressorts de ses institutions. Je dois beaucoup aussi aux communications d'un publiciste américain très distingué, M. Albert Shaw, qui a entrepris de comparer le système d'administration de son pays à ceux de l'Europe.

ce que l'on appelait les droits naturels et les libertés nécessaires : liberté de la parole, de la presse, de l'enseignement, des cultes, égale admissibilité aux emplois, égalité devant la loi, *habeas corpus*, le jury ; et tous ces droits étaient déclarés sacrés, inaliénables et placés au-dessus de toute loi et de toute entreprise de l'autorité. Ce que les auteurs de ces constitutions avaient eu surtout en vue, en Amérique comme en Europe, c'était d'opposer une barrière infranchissable aux entreprises et à l'arbitraire du pouvoir exécutif ; mais on n'avait pas songé à limiter l'activité du pouvoir législatif. On s'aperçut bientôt que de ce côté existait un danger non prévu, mais très réel, surtout pour la bourse des contribuables. On vit les législatures des États particuliers contracter des dettes insensées et parfois les répudier, fonder des banques sans base sérieuse, multiplier les fonctions pour y placer les favoris du groupe dominant, accorder des faveurs à certaines corporations privilégiées, construire des ponts et des routes à l'usage des meneurs politiques, accorder des concessions de chemins de fer uniquement pour enrichir les lanceurs d'affaires, en un mot, les chefs des différents partis, mettre le Trésor au pillage, parfois successivement, d'autres fois, de connivence et de façon à faire tous fortune aux dépens du public.

Heureusement en Amérique, quand un mal est nettement aperçu et mis au jour, il y est appliqué des remèdes prompts et énergiques. Celui qui a été adopté ici consiste à limiter de plus en plus, par des articles des constitutions revisées, l'activité malfaisante des Chambres. Le peuple a repris en main, dans une mesure de plus en plus grande, le pouvoir législatif, en imposant au parlement des restrictions très grandes relatives à la durée des sessions et aux objets soumis aux décisions des Chambres.

MM. Bryce et Shaw nous font connaître les différents moyens que consacrent les constitutions des États particuliers pour brider l'activité des parlements. Tout d'abord, il y a le système des deux Chambres qu'on rencontre partout ; car, en Amérique, on est plus que jamais convaincu de la vérité de ce mot de Lally-Tollendal, rapporteur du comité de la constitution en 1789 : « Avec une seule Chambre, vous pourrez tout détruire ; sans les deux Chambres, vous ne pourrez rien fonder. » Tel projet

de loi destiné à favoriser l'un ou l'autre intérêt particulier sera rejeté par le Sénat, parce que les mêmes influences n'y dominent pas et aussi parce que l'une des deux assemblées se plaît souvent à tenir l'autre en échec. Cette opposition a toujours un excellent résultat, disent les Américains : elle empêche l'adoption d'un grand nombre de bills, et c'est autant de gagné, car « en fait de lois, comme en fait de vermine, plus on en tue, mieux cela vaut ».

Le veto que possède le gouverneur dans 34 États sur les 38 est aussi un moyen de préservation contre l'activité législative des Chambres, car ce n'est point là, comme en Europe, une arme rouillée et vaine, dont un souverain ne peut faire usage sans risquer sa popularité, son trône ou même sa vie. Dans un article de la *Revue des Deux Mondes* (15 avril 1889), M. le duc de Noailles a montré l'importance de cette prérogative aux mains du président de la Fédération. Les gouverneurs y ont recours tout aussi souvent que lui, car assez fréquemment ils appartiennent à un autre parti que celui qui domine dans les Chambres, et leur responsabilité étant plus grande, ils se laissent guider davantage par l'intérêt général. D'après ce que rapporte M. Bryce, il n'est pas rare de voir un gouverneur invoquer comme un titre à sa réélection l'emploi énergique qu'il a fait de son droit de veto.

Nous n'avons nulle idée de la fureur de légiférer des Parlements aux États-Unis. Je trouve à ce sujet des chiffres très curieux dans un discours prononcé à la réunion de 1886 de l'Association du barreau américain par son président, M. William Allen Butler. Ainsi, dans la session du congrès fédéral 1885-1886, le nombre total des bills « introduits » s'est élevé à 2,906, dont 1,101 ont été votés. Dans les différents États, les chiffres ne sont pas moins stupéfiants. Dans dix États, 12,449 bills ont été proposés et 3,793 votés. New-York a, pour sa part, 2,093 bills proposés et 681 votés. Les lois votées dans le Minnesota, pendant la session de 1887, forment un volume de 1,100 pages. A chaque session, les lois adoptées par le parlement du Wisconsin remplissent, en moyenne, 1,500 pages très serrées. Il est vrai que la plupart de ces bills se rapportent à des objets d'intérêt particulier.

Pour mettre des bornes à ce déluge législatif, les constitu-

tions réformées ont élevé toute sorte de barrières. Ce qu'il fallait réprimer tout d'abord, c'était l'entraînement aux dépenses excessives exigeant de nouveaux impôts, et surtout de continuels emprunts. C'est là un des plus graves défauts du régime parlementaire. Chaque groupe de députés réclame de l'argent dans l'intérêt de la circonscription qu'il représente, et, sous peine de succomber sous la coalition des appétits frustrés, il faut bien que le ministre leur accorde quelque satisfaction. Puis arrive toute une série d'exigences nouvelles en vue « de favoriser le progrès ». Le Trésor public est mis en coupe réglée; le déficit se creuse; les contribuables, de plus en plus frappés, ne savent à qui s'en prendre et s'irritent sourdement; le prestige du système représentatif est ébranlé.

Les États américains de l'Ouest, les plus maltraités sous ce rapport, ont été les premiers à attaquer le mal dans sa racine. Dès 1846, la constitution de l'Iowa interdit à la législature d'accorder des subsides à des sociétés ou à des corporations et de contracter aucune dette nouvelle, même pour des travaux publics ou des objets d'utilité générale, sauf une dette flottante de 100,000 dollars, en attendant la rentrée des impôts. La plupart des autres États suivirent successivement cet exemple. En 1874, l'État de New-York, en revisant sa constitution, interdit absolument tout nouvel emprunt, sauf si le corps électoral le vote directement, en vue d'un objet déterminé, et des restrictions du même genre sont maintenant en vigueur dans presque tous les États. C'est le régime appliqué partout en Suisse : toute dépense nouvelle, à moins qu'elle ne soit très minime, doit être approuvée par le peuple. En France, les conseils municipaux de deux localités, Cluny et Riom, ayant besoin de faire un emprunt pour construire l'une un marché, l'autre une caserne, ont soumis le projet au vote populaire; et, dans les deux cas, celui-ci s'est prononcé pour la négative.

Les Américains ont trouvé un moyen plus simple encore de se préserver des effets d'un mal nécessaire, la réunion des Chambres. Autrefois elles siégeaient, comme en Europe, chaque année. Aujourd'hui, dans tous les États, sauf dans cinq faisant partie du groupe des treize États primitifs, il n'y a plus de session du parlement que tous les deux ans, et chacun s'en félicite. Un gouverneur d'État disait à M. Bryce : « Nos législateurs

sont certes de très braves gens; mais c'est un soulagement universel quand nous les voyons rentrer dans leurs foyers. » On demande à un autre gouverneur s'il n'y a pas d'inconvénient à ne réunir les Chambres que tous les deux ans : « Nullement, répond-il; au contraire, tous les trois ou quatre ans seulement vaudrait encore mieux. » La durée de la session bisannuelle est aussi généralement limitée à un terme très court. Vingt-deux États ont fixé d'une façon absolue le nombre de jours pendant lesquels les Chambres peuvent siéger; d'autres ont préféré une autre méthode : ils n'accordent l'indemnité aux députés que pendant un certain temps. Ceux-ci peuvent continuer à se réunir; mais le sentiment du devoir rempli est alors leur seule rémunération. Je n'ai pu constater dans combien de cas cela a paru suffisant [1].

Dans beaucoup d'États, la durée de la session ne peut excéder soixante jours. Dans d'autres, on a accordé quatre-vingt-dix jours. Le Nebraska avait même réduit le terme à vingt jours; on y est revenu récemment à un autre système : on ne limite plus la durée de la session, mais le traitement des députés y est fixé à 300 dollars, ce qui équivaut à peine au salaire d'un manœuvre. Toutefois, un autre inconvénient se fait sentir. Ces représentants du peuple, qui ne peuvent se réunir qu'une fois tous les deux ans, pendant deux ou trois mois seulement, arrivent de leurs cantons respectifs chargés de *bills* dont ils veulent absolument obtenir le vote. D'où plus d'examen préliminaire, plus de délibération, plus de débats. On vote, on vote au pas de course. On fait presque autant de lois, et elles sont plus mauvaises. Quelques États, comme le Colorado et la Californie, par exemple, ont prolongé la durée des sessions ou le terme pendant lequel l'indemnité parlementaire est payée.

On demeure confondu quand on voit la démocratie extrême, en Suisse et aux États-Unis, réaliser l'idéal du représentant le

(1) Durée des sessions : 90 jours dans la Louisiane, dans le Maryland, dans la Virginie; 75 dans le Tennessee; 70 dans le Missouri; 60 dans l'Arkansas, dans la Caroline, dans la Floride, dans l'Indiana, dans le Kentucky, dans le Minnesota, dans le Nevada, dans la Caroline du Nord, dans le Texas; 50 dans l'Alabama, dans le Kansas; 45 dans la Virginie occidentale; 40 dans le Colorado, dans la Géorgie, dans le Nebraska, dans l'Oregon; durée illimitée dans les autres États.

plus décidé du principe d'autorité, M. de Bismarck, en limitant à des bornes de plus en plus étroites l'activité des assemblées délibérantes. Dans les pays monarchiques, il serait imprudent de trop restreindre les pouvoirs du Parlement, car ici c'est l'autorité du souverain qui doit être tenue en échec, sous peine d'aboutir au despotisme ; mais dans les républiques, où le danger réside dans l'omnipotence des Chambres, c'est à ce mal qu'il faut porter remède, et ainsi tout ce qui se fait aux États-Unis à cet effet mérite l'étude la plus attentive.

Pour se rendre compte des tendances nouvelles de la démocratie en Amérique, il faut considérer, non les changements introduits dans la constitution fédérale, qui sont très rares, mais les modifications des constitutions des États, qui sont très fréquentes, surtout dans ceux de l'Ouest. D'après ce que nous apprend M. Hitchcock, dans son livre si instructif, *Study of american state Constitutions*[1], depuis 1776, on a adopté 105 constitutions nouvelles, plus 214 amendements constitutionnels. La durée moyenne d'une constitution est de trente ans. Dans les États de la Nouvelle-Angleterre, où l'esprit traditionnel des puritains a conservé plus d'action, les changements sont moins fréquents. Ainsi, le Massachusetts vit encore sous sa constitution de 1780 ; le Connecticut, le Rhode-Island et le Maine n'ont modifié la leur qu'une fois ; le Vermont et le New-Hampshire que deux fois. Les constitutions et les lois des États particuliers ont pour le citoyen une tout autre importance que celles du gouvernement fédéral ; car les premières le touchent sans cesse et dans sa vie de chaque jour, pour ses droits civils et politiques, tandis que les secondes se rapportent plutôt aux relations de la Confédération avec l'étranger ou aux rapports des États particuliers entre eux.

Dans les modifications de ces nombreuses constitutions, M. Bryce a été frappé de deux tendances, en apparence opposées, mais nées d'un même sentiment de défiance à l'égard des députés : d'une part, on a accru l'autorité du pouvoir exécutif, représenté par le gouverneur : d'autre part, on a fait

(1) En Europe tout ce qui concerne le gouvernement de la grande république a été l'objet de nombreuses et excellentes études ; mais ce qui se rapporte aux États particuliers, étant d'accès plus difficile, a été négligé, sauf par M. Boutmy qui en a parfaitement fait ressortir toute l'importance.

intervenir plus directement le vote populaire. Ainsi, à l'origine, on aurait cru porter atteinte à la souveraineté du peuple, en donnant à l'exécutif le droit de refuser sa sanction aux lois votées par les Chambres. Peu à peu, comme nous l'avons dit, le veto a été accordé au gouverneur dans tous les États, sauf quatre. La durée de ses fonctions a été prolongée, et les restrictions à sa rééligibilité ont été presque partout supprimées. Les juges aussi sont nommés pour un temps plus long, et leur traitement a été augmenté. Ils étaient naguère souvent choisis par le Parlement; aujourd'hui, là où ils ne sont pas élus par le suffrage universel, ils sont nommés par le gouverneur.

D'où vient cette tendance générale à accroître les prérogatives de l'exécutif, si opposée, semble-t-il, à l'esprit démocratique ? C'est d'abord parce que le gouverneur élu par le corps électoral de l'État tout entier est souvent un personnage considérable, connu et jouissant de l'estime publique. C'est ensuite parce que l'on a reconnu que dans le domaine de la politique, comme dans celui de l'industrie, rien n'est aussi efficace pour obtenir de bonne besogne que la responsabilité. Le gouverneur agit sous les yeux de tous ; il sait que c'est à lui seul qu'on demandera compte des résolutions qu'il aura prises ; tandis que les décisions des Chambres, étant l'œuvre d'une majorité collective, échappent souvent au jugement de l'opinion publique.

Le second changement à noter est celui qui consiste à faire intervenir directement le peuple dans la confection des lois. On est arrivé à ce but de plusieurs façons, et tout d'abord d'après une méthode spécialement anglaise et que l'on appelle *local option*, « l'option locale », c'est-à-dire que l'on délègue aux habitants des divers districts le droit de décider s'ils y admettent l'application de certaines lois. Voici des exemples du système de « l'option locale ». La loi sur l'enseignement primaire en Angleterre n'a pas édicté l'enseignement obligatoire pour tout le pays: il appartient à chaque localité de décider si elle veut avoir un comité scolaire (*School Board*) et si elle entend imposer aux parents le droit d'envoyer leurs enfants à l'école.

Accordera-t-on dans un certain district des licences pour la vente des boissons alcooliques, la majorité des électeurs

aura à le décider. Aux États-Unis, on a soumis au vote populaire la question de savoir, ici, si l'enseignement sera entièrement gratuit, et il l'est devenu, en effet, dans la plupart des États ; ailleurs, si le débit des spiritueux sera *oui* ou *non* interdit ; dans l'État de New-York, si les objets fabriqués par les détenus dans les prisons seront vendus en concurrence avec l'industrie privée. (V. l. VIII, ch. XVIII.)

Le *referendum* à la façon suisse n'a pu s'introduire aux États-Unis, parce que les cours de justice ont décidé, à maintes reprises, que la législature, étant investie du pouvoir délégué de faire les lois, ne peut céder cette prérogative à aucun autre corps politique, pas même au corps électoral. Il a donc fallu recourir à un autre moyen d'en appeler directement à la volonté populaire. Ce moyen, qu'on pourrait appeler le système plébiscitaire américain, consiste à introduire dans la constitution les prescriptions que l'on veut faire consacrer par le peuple. Cette méthode ressemble, à certains égards, au *referendum* suisse, car l'amendement constitutionnel est d'abord discuté et approuvé par la législature, où une majorité des deux tiers est souvent requise, et puis soumise à la votation directe de tous les électeurs de l'État.

La conséquence de cette façon de faire a été que les constitutions des États de l'Union américaine sont très différentes de celles en vigueur en Europe et qui ne contiennent que deux groupes de dispositions, les premières consacrant les droits essentiels des citoyens, les secondes fixant les formes de gouvernement. Dans les constitutions d'État en Amérique, on trouve réglées un grand nombre de matières qui, ailleurs, sont l'objet des lois ordinaires ; ainsi le régime des successions et des contrats, les détails du droit administratif et de l'organisation judiciaire, le système d'administration des chemins de fer et des banques, la création des comités et des fonds scolaires, la formation d'un bureau ministériel spécial pour l'agriculture, pour le travail (*Labour Bureau*), pour les canaux, la fixation du traitement de certains fonctionnaires, etc. Parfois des articles constitutionnels s'occupent d'objets de la plus minime importance. Ainsi, on a déterminé, ici, de quelle façon se fera la fourniture du charbon pour chauffer le bâtiment où se réunit le Parlement; ailleurs, combien il serait

payé pour emmagasiner du blé dans les docks. Dans le Wisconsin, ce sont les électeurs qui ont eu à décider, en votant *Banks* ou *no Banks*, si les banques pourront se constituer sous forme de sociétés commerciales. Dans le Minnesota, « le fonds d'amélioration intérieure » ne peut recevoir aucun emploi qui ne soit au préalable ratifié par une majorité des électeurs prenant part à l'élection générale annuelle. Comme le fait remarquer M. Bryce, à qui j'emprunte ces détails, le plébiscite enlève dans ce cas à la législature l'exercice de la plus essentielle de ses fonctions, l'application des ressources financières de la nation. De cet expédient qui fait régler par les constitutions ce qui devrait l'être par les lois, il est résulté que le texte de ces pactes fondamentaux s'allonge à chaque revision et tend à prendre des proportions démesurées. Ainsi, la première constitution de la Virginie, qui remonte à l'année 1796, n'avait que quatre pages ; celle de 1830 en a sept et celle de 1870 trente-deux. La constitution du Texas de 1845 avait seize pages, celle de 1876 en a trente-quatre ; celle de la Pensylvanie en avait huit en 1776 et vingt-cinq en 1870 , celle de l'Illinois dix en 1818, vingt-cinq en 1870.

Les Américains recourent de plus en plus à cet étrange système, parce qu'ils constatent que les lois préparées par une convention spéciale, sous forme d'articles constitutionnels, et ensuite votées par le peuple, sont meilleures que celles qui sont adoptées par les législatures ordinaires. Les conventions qui élaborent ces amendements aux constitutions sont composées d'hommes plus capables que les Chambres. Ils délibèrent sous les regards du public, dont l'attention a été spécialement éveillée sur la matière en discussion. Ils sont moins exposés à ces influences « sinistres » dont parle Stuart Mill, c'est-à-dire à la corruption et aux excès de l'esprit de parti. Toutefois, si la démocratie doit en arriver peu à peu au gouvernement direct, il est certain que le *referendum* à la manière suisse est préférable à la méthode américaine. Celle-ci arrivera à faire des constitutions une masse chaotique et indigeste d'articles sans ordre, sans lien logique, souvent d'un intérêt secondaire, ce qui est d'autant plus fâcheux que, pour les supprimer ou les modifier, il faut recourir à la procédure très compliquée d'une revision constitutionnelle.

En Angleterre, depuis quelque temps, le régime représentatif tend aussi à se subordonner au régime plébiscitaire, quand il s'agit d'une question importante et surtout d'une application nouvelle des principes démocratiques. La Chambre des communes vote une loi ; la Chambre des lords la rejette ; alors commence dans le pays une campagne d'intense agitation politique. De toutes parts s'organisent des *meetings*, des processions, des pétitionnements. Les deux partis comptent ainsi le nombre de leurs adhérents, et chacun d'eux s'efforce de démontrer qu'il a pour lui la majorité de la nation. Quand le courant de l'opinion se prononce d'une façon très forte et avec une grande surexcitation des passions populaires, la Chambre des lords finit par céder, car elle se persuade que son existence même est en jeu. D'autres fois, on a recours à une dissolution de la Chambre des communes, pour que le ministère puisse savoir, sans s'y tromper, ce que veut la majorité des électeurs, De toute façon, c'est la volonté populaire qui dicte la loi.

Ces procédés de gouvernement sont non seulement irréguliers, révolutionnaires et pleins de danger pour le maintien des institutions établies, mais, en outre, ils sont dictés par une idée fausse et antiscientifique, malheureusement très répandue aujourd'hui, à savoir que la loi doit être, comme l'a dit Rousseau, l'expression de la volonté du peuple. C'est, sous forme démocratique, l'adage des anciens juristes romains : « La loi est l'expression de la volonté du souverain. » Grande erreur et fertile en conséquences funestes. Les lois doivent être l'expression des nécessités sociales. Il faut donc, ainsi que je l'ai montré, faire une large part dans le gouvernement à la science et à l'expérience.

Mais si l'on veut en appeler directement au peuple, le système suisse du *referendum* est certainement préférable aux moyens détournés employés en Amérique pour attribuer à la nation la décision finale.

LIVRE XI

DE LA RÉPUBLIQUE ET DE SES CONDITIONS DE SUCCÈS

CHAPITRE PREMIER

LES SOCIÉTÉS MODERNES SE CONSTITUERONT-ELLES EN RÉPUBLIQUE ?

La république est, comme l'a dit M. Guizot, la plus noble forme de gouvernement, mais c'est aussi celle qui exige des peuples qui l'adoptent le plus de préparation et le plus de sagesse. Le progrès de la démocratie semble nous y conduire. Cependant, pour savoir si les sociétés modernes arriveront à se constituer en républiques, il faut voir si les causes de discordes et de troubles qui ont toujours amené le despotisme vont disparaître.

Ce qui menace les sociétés actuelles, c'est l'hostilité des classes et le socialisme.

Si donc le régime républicain imprimait une activité dissolvante à ces causes de division, il faudrait bien créer des pouvoirs dont l'existence ne dépende pas des volontés, dont ils ont à contenir les dangereuses ou criminelles aspirations. Et ainsi, semble-t-il, quoi qu'on fasse, le pouvoir monarchique finira toujours par renaître des nécessités mêmes de la situation.

Mais, objectera-t-on, la monarchie ne peut pas se maintenir isolée, sur un sol complètement nivelé par la démocratie et sans l'appui d'une aristocratie puissante. Les sociétés, à mesure qu'elles acquièrent plus de lumières et d'expérience,

aspirent à se gouverner elles-mêmes. Déjà, partout en Europe, sauf en Russie, les peuples ont repris en main la plupart des pouvoirs qu'ils avaient délégués à leurs gouvernants, et les monarchies absolues se sont transformées en monarchies parlementaires. Ce mouvement continuera, parce que les causes qui l'ont provoqué n'ont pas cessé d'agir, et prennent au contraire une force nouvelle. Le temps approche donc où toutes les nations, les unes plus tôt, les autres plus tard, ne laisseront plus subsister d'autres pouvoirs que ceux qui, par l'élection, représentent directement la volonté populaire, et ainsi elles adopteront la forme républicaine. Telle est bien l'idée générale qui domine, et elle est si répandue, que même beaucoup de souverains la partagent, et ont cessé de croire à l'éternité des dynasties.

On peut l'examiner aujourd'hui avec une parfaite impartialité. Il n'y a plus guère contre la forme républicaine de préjugés hostiles. Loin de là : on admet qu'en Grèce et en Italie, elle a présidé à l'épanouissement de civilisations qui, par la splendeur des beaux-arts, des lettres, des spéculations philosophiques, et par la grandeur des caractères, nous apparaissent comme les plus beaux moments de l'histoire humaine.

Autrefois la république était l'objet pour les uns d'un ardent enthousiasme, pour les autres d'une violente aversion mêlée d'effroi. Ces sentiments ont presque complètement disparu.

Le grand problème de notre époque est économique et social plutôt que politique. Ce qui occupe avant tout les hommes, c'est de savoir, non pas comment les pouvoirs, mais comment les richesses se répartiront.

Lisez les manifestes des comités révolutionnaires, écoutez ce qui se dit dans les ateliers, tâchez de surprendre les vœux encore muets des masses profondes qui vivent du salaire : de quoi s'agit-il? De fonder une forme de gouvernement plus libre, d'abolir la royauté? Non, c'est à peine si l'on en parle. Ce que l'on veut, c'est mettre la main sur les instruments du travail, sur la terre, sur le capital, pour les répartir entre les travailleurs associés en corporations, afin de leur assurer une plus large part des produits. La république, le suffrage universel, formes creuses, dit-on, qui enthousiasment les dupes, mais qui n'augmentent pas les salaires.

D'autre part, lisez les meilleurs livres consacrés aux études politiques, ceux de Mill, de Prevost-Paradol, de Bagehot : république ou monarchie représentative, les auteurs semblent n'y faire nulle différence. Ils cherchent les formes d'un bon gouvernement, et les règles qu'ils formulent s'appliquent aussi bien à la forme républicaine qu'à la forme monarchique. Ces questions, qui autrefois excitaient tant de passion, on les discute aujourd'hui avec une méthode toute scientifique, que n'influencent plus ni engouements ni hostilités.

Ce qui peut faire douter de l'avènement prochain et universel de la république, ce sont les enseignements de l'histoire. Il fait d'abord remarquer que la chute de l'aristocratie ne doit pas entraîner, comme on le dit, la chute de la royauté, attendu que la royauté a grandi sur les ruines de l'aristocratie et que son pouvoir s'est accru dans la proportion exacte où diminuait celle des nobles. A Rome, l'empire s'est établi en écrasant les patriciens, puis en les asservissant. Dans l'Europe moderne, les souverains n'ont fondé leur autorité qu'en brisant les résistances des grands propriétaires féodaux. Le seul pays où le roi n'est jamais parvenu à établir le pouvoir absolu est celui où l'aristocratie a survécu jusqu'à nos jours.

« On a vu, dit M. Passy [1], des républiques se transformer et subsister en monarchies; il est sans exemple qu'une monarchie d'une certaine grandeur ait réussi à se transformer et à subsister en république. Parmi celles qui l'ont essayé, les unes, accablées par les dissensions d'une violence croissante, ont fini par succomber sous les armes de l'étranger, les autres sont revenues sur leurs pas, mais à travers des dictatures plus ou moins longues et oppressives. Tel a été jusqu'ici le cours constant des événements, et à moins qu'il ne survienne dans la situation, le tempérament, les tendances et les aptitudes politiques des nations de l'Europe des changements que n'annonce aucun signe précurseur et auxquels les enseignements du passé défendent de croire, tel il demeurera durant tout l'avenir, sur lequel les données du présent autorisent à former des conjectures. »

A ne consulter que l'histoire, les conclusions de M. Passy

(1) *Des formes de gouvernement et des lois qui les régissent.*

sont inattaquables. Toutes les républiques de la Grèce vont se perdre dans l'empire d'Alexandre, et toutes les républiques italiques, gauloises, hispaniques et libyques dans l'empire romain. L'Europe au moyen âge, du Nord au Midi, était pleine de républiques. Combien en reste-t-il aujourd'hui ?

Deux grandes nations, la France et l'Angleterre, ont tenté par des efforts héroïques de fonder la république ; dans le passé, toutes deux ont échoué, et la France à deux reprises déjà ; et l'expérience actuelle, qui a bien réussi jusqu'à présent, n'a pas duré assez longtemps pour paraître décisive. La grande république polonaise a été dévorée par l'absolutisme moscovite, et, quand on a écrit son histoire, on n'a pas cru pouvoir lui donner de titre plus juste que celui de l'*Anarchie de la Pologne*. Chacune des grandes secousses qu'a subies l'Europe a été mortelle à quelque république. Les guerres de la fin du siècle dernier, entreprises pour en fonder de nouvelles, ont fini par tuer presque toutes celles qui existaient, et la guerre de 1866 a mis fin à la carrière des deux seules qui eussent survécu en Allemagne, Hambourg et Francfort. Il est donc incontestable que le témoignage de l'histoire devrait faire désespérer de l'avenir de la république.

Cependant on ne peut toujours conclure du passé à l'avenir. L'esclavage ayant existé de tout temps, on le déclarait éternel, et pourtant il a presque complètement disparu. C'était un axiome en politique que la forme républicaine ne convenait qu'à un petit État, et cependant nous voyons une république s'étendre sur tout un continent, grandir avec une rapidité vertigineuse et devenir l'État le plus puissant de l'univers. L'axiome était vrai autrefois, il ne l'est plus aujourd'hui. C'est que la république se fonde sur la communauté des volontés, amenée par l'échange des idées. Or, autrefois, les hommes ne pouvaient guère se communiquer leurs pensées que par la parole. Les limites naturelles d'une république démocratique étaient donc les murs d'une cité. Aujourd'hui le livre, le journal, le télégraphe, apportent à tous, au même moment, la même impression et étendent le cercle de l'agora aux frontières d'une langue et aux limites d'un continent. Voici donc un grand obstacle à l'établissement des républiques supprimé, rien que par le progrès des inventions techniques.

Des progrès dans l'ordre moral feraient disparaître bien d'autres obstacles. Supposez un moment les hommes assez éclairés pour discerner leur véritable intérêt : comme l'intérêt véritable de tous réside dans le respect de la justice, en poursuivant cet intérêt, ils établiraient l'ordre, et, sous l'empire de l'égoïsme bien entendu, ils feraient régner la justice entre eux. Plus donc les hommes comprendront que le vrai bonheur consiste dans l'accomplissement du devoir et dans la pratique du bien, plus ils seront capables de se gouverner eux-mêmes sans la contrainte d'un pouvoir monarchique. Ceci n'est pas une simple hypothèse.

Depuis plus de deux cents ans, nous voyons dans la Nouvelle-Angleterre des sociétés se gouverner librement elles-mêmes par l'élection de toutes leurs autorités sans exception, autorités politiques, autorités administratives, autorités judiciaires, autorités ecclésiastiques, sans avoir besoin qu'un roi vienne mettre l'ordre dans leurs rues ou un pape dans leurs consciences. Les habitants de Massachusetts, du Maine, du Vermont, du New-Jersey, du Rhode-Island, du New-Hampshire, étaient tout simplement des gens éclairés, religieux, raisonnables, et par suite ils ont su faire des lois justes et obéir aux lois qu'ils avaient faites. Ainsi la république s'est maintenue.

Pour que le même régime s'établisse et subsiste en Europe, il suffirait que les peuples européens, dans toutes les classes de la société, acquissent des lumières aussi saines, un bon sens aussi solide, une religion aussi raisonnable que les habitants de la Nouvelle-Angleterre. Nous sommes, hélas! loin de cet état, et on ne peut dire quand nous y arriverons, car nous ne soupçonnons même pas la distance qui nous en sépare: mais qui oserait affirmer que ce but ne sera jamais atteint?

CHAPITRE II

C'EST LA LIBERTÉ ET NON LA RÉPUBLIQUE QUI EST DIFFICILE A ÉTABLIR

Ne nous y trompons pas, les obstacles qui peuvent s'opposer à l'établissement de la république, n'existeront pas moins pour la monarchie constitutionnelle; car, de ces deux formes de gouvernement, l'une est aussi fragile, aussi délicate, aussi difficile à manier que l'autre. Il faut donc aller plus avant et se demander si les sociétés modernes, inévitablement travaillées par les dissensions sociales et l'hostilité des classes, pourront supporter des gouvernements libres.

On a distingué deux sortes de gouvernements : ceux où le pouvoir se transmet héréditairement, et ceux où tous les pouvoirs émanent de l'élection, c'est-à-dire d'une part des républiques, de l'autre des monarchies.

Mais cette division ne me paraît pas porter sur le fond même des choses et sur l'essentiel en politique. Si on s'y tient, il faudra ranger dans une même catégorie le régime en vigueur aux États-Unis, dans les anciens États-Romains, à Venise autrefois, et dans tous les ordres religieux. Le gouvernement de l'Église catholique est l'absolutisme le plus parfait qui ait jamais existé et qui se puisse concevoir, puisque, le pape infaillible, étant le souverain maître des consciences et le suprême arbitre de la vérité, il faut lui obéir passivement, non seulement pour les actes, mais pour les pensées et les croyances, de sorte que rien n'échappe à son étreinte omnipotente, et qu'il ne reste pas au fond de l'âme le moindre refuge pour l'indépendance humaine. Néanmoins, dans cette Église, le souverain

est élu, et aucune fonction ne se transmet par l'hérédité. C'est donc une sorte de république. Dans l'autre catégorie, il faudra mettre ensemble le gouvernement de la Russie et celui de la Grande-Bretagne, qui sont tous deux des monarchies. Peut-on cependant voir deux régimes plus différents sous tous les rapports?

La distinction en gouvernements monarchiques et en gouvernements républicains réunit souvent ce qui est très dissemblable, et sépare ce qui est presque identique. Ainsi la façon dont les Anglais et les Américains se gouvernent se ressemble tellement qu'il est très difficile de marquer la différence. Passez des États-Unis au Canada, le régime est identiquement le même, sauf qu'ici il y a un gouverneur nommé par la reine Victoria; mais son pouvoir est bien plus limité que celui du président de l'Union. Allez du Canada en Australie et de là au cap de Bonne-Espérance, vous trouverez les mêmes institutions, les mêmes traditions, les mêmes habitudes en politique, le même *self-government*. Transportez-vous en Russie, vous êtes encore sous une monarchie, mais en réalité vous êtes dans un autre monde.

La vraie distinction est plutôt celle-ci : dans certains pays, la volonté qui dirige effectivement les affaires est celle du souverain; dans d'autres pays, c'est celle de la nation. Le régime politique des premiers est un gouvernement despotique ou absolu, le régime des seconds un gouvernement libre ou représentatif.

Certains États sont dans une période de transition et dans une situation mixte, la Prusse par exemple. En Prusse, la volonté de la nation exprimée par le Parlement librement élu exerce une influence très grande sur la direction des affaires; mais en cas de conflit, c'est la volonté du souverain qui l'emporte.

En Russie et en Angleterre, il n'y a pas de conflit : en Russie, parce que la nation ne songe pas à résister au souverain, en Angleterre, parce que le souverain ne songe pas à résister à la nation. Le régime russe est franchement absolu, le régime anglais franchement représentatif.

Peu importe que le pouvoir exécutif soit aux mains d'un roi héréditaire ou d'un président élu, si c'est en définitive la

volonté de la nation formulée par ses représentants qui l'emporte, la situation est la même : le pays se gouverne lui-même, et c'est là l'important. Il faut aller au fond, sans se laisser tromper par les apparences du régime constitutionnel ou de la division classique des trois pouvoirs. Sous tous ces dehors, on est parvenu à établir dans des pays très civilisés un régime aussi complètement despotique que dans les empires asiatiques, en France, sous Napoléon III, par exemple. Que le souverain nomme les chefs des provinces et des communes, que par leur influence il fasse élire des représentants tout à sa dévotion, que, par la crainte de déplaire ou par l'espoir d'avancer, les juges préviennent ses ordres, et ce souverain, réunissant dans ses mains les pouvoirs exécutif et judiciaire, fera de la nation ce qu'il voudra.

Dès qu'on admet la distinction que je viens d'indiquer, on voit aussitôt que ce qui est en question aujourd'hui, c'est l'avenir, non de la république, mais des gouvernements libres. Si les sociétés modernes se croient menacées d'une dissolution sociale, et si elles s'épouvantent à l'idée de l'anarchie, la monarchie constitutionnelle ne leur offrira pas un refuge plus assuré que la république. Elles ne se croiront en sûreté que sous l'égide d'un despote.

Dans la monarchie constitutionnelle comme dans la république, le pouvoir dirigeant émane du peuple. Or, si c'est des convoitises du peuple que la bourgeoisie s'alarme, c'est au régime absolu qu'elle demandera la force de résistance qu'elle désespérera de trouver en elle-même. Il en a toujours été ainsi. Pour échapper à la guerre civile, Rome se livre à Auguste sans réserve. De la même façon et pour les mêmes motifs, la France s'abandonne à Napoléon Ier, puis à Napoléon III.

Quand on songe que cette dernière abdication a eu lieu après la campagne de Moscou et de Leipzig, après les deux invasions et surtout après les deux équipées de Boulogne et de Strasbourg, on doit dire qu'il est impossible de prévoir entre les mains de quel sauveur et de quel aventurier se jettera une nation que la terreur des convulsions sociales effare. Ce qu'il nous faut donc examiner, c'est de savoir si les sociétés marchent vers le gouvernement libre ou vers le gouvernement despotique.

Il peut sembler étrange de poser une semblable question en

ce XIXe siècle, si fier de ses découvertes scientifiques, de ses applications de la science à l'industrie, du progrès de ses lumières, de ses conquêtes dans le monde physique. Comment! l'homme, qui mesure et pèse les corps célestes, qui s'est asservi l'éclair pour transmettre sa pensée, qui en quelques bonds parcourt la surface du globe, qui dompte tous les éléments pour les faire travailler à la satisfaction de ses besoins, ce roi de la création, éclairé par les intuitions de son génie et appuyé sur l'expérience si laborieusement recueillie et si savamment interprétée des siècles, ne parviendrait pas à trouver une forme de gouvernement qui respectât sa dignité, sa liberté, et il lui faudrait toujours, comme la brute, se courber sous un maître et marcher sous sa verge! Étrange contraste, en effet : là tant de puissance et de clarté, ici tant d'obscurité et de faiblesse!

Il faut bien le dire, cependant, ce n'est pas d'aujourd'hui seulement que des esprits clairvoyants ont cru que la société actuelle aboutirait au despotisme. L'écrivain qui, sans pénétrer au fond des problèmes religieux et économiques, a mieux analysé qu'aucun homme de son temps l'état politique des peuples modernes, Tocqueville, a cru voir s'élever au bout de la route où nous sommes engagés le spectre du despotisme démocratique. « On dirait, écrivait-il, que chaque pas que les nations modernes font vers l'égalité les rapproche du despotisme. Il est plus facile d'établir un gouvernement absolu et despotique chez un peuple où les conditions sont égales que chez tout autre. »

Tocqueville ne s'arrête pas là ; il va jusqu'à décrire les caractères du despotisme démocratique en des termes qu'on ne peut oublier, tant ils sont forts et justes. « Je vois, dit-il, une foule innombrable d'hommes semblables et égaux, qui tournent sans repos sur eux-mêmes, pour se procurer de petits et vulgaires plaisirs, dont ils remplissent leur âme. Au-dessus d'eux s'élève un pouvoir immense et tutélaire, qui se charge seul d'assurer leurs jouissances et de veiller sur leur sort. Il est absolu, détaillé, régulier et doux. Il ne brise pas les volontés, mais il les amollit, les plie et les dirige ; il force rarement d'agir, mais il s'oppose sans cesse à ce qu'on agisse ; il ne détruit pas, il empêche de naître ; il ne tyrannise point, il gêne, il comprime,

il énerve, il éteint, il hébète et il réduit enfin chaque nation à n'être plus qu'un troupeau d'animaux timides et industrieux, dont le gouvernement est le berger. » Cette peinture, tracée il y a quarante ans, ne l'avons-nous pas vu, de 1852 à 1870, réalisée sous nos yeux, et ce régime, si l'on n'y prend garde, n'est-il pas celui qui nous attend dans l'avenir?

Ce qui nous empêche de nous alarmer de ce péril, c'est que nous sommes portés à croire que la liberté est inséparable de l'égalité, et que de la démocratie doit sortir ou la république ou tout au moins un gouvernement représentatif.

Nous avons détruit les privilèges de la noblesse, l'indépendance des assemblées provinciales et des communes, les droits des corps de métiers et de toutes les corporations, en un mot nous avons jeté à terre tout ce qui pouvait faire obstacle à la volonté de la nation. C'est ainsi que nous espérions fonder la liberté. Ne se pourrait-il pas que nous n'ayons fait que niveler le terrain où s'élèvera le despotisme?

Dans toutes les sociétés antiques dont nous connaissons bien l'histoire, la marche des transformations politiques a été la même. On dirait presque l'effet d'une loi historique.

La plèbe lutte contre l'aristocratie pour conquérir l'égalité des droits. Elle l'obtient enfin, renverse toutes les barrières et abolit tous les privilèges. La démocratie s'établit, mais bientôt les bases de l'ordre social sont attaquées, les guerres civiles éclatent. La situation devient intolérable ; on veut y échapper *a tout prix*. Alors apparaît un maître qui rassure les riches, flatte les pauvres et les corrompt tous en même temps, car un pouvoir qui s'appuie sur les terreurs des uns et les convoitises des autres abaisse le sens moral et dégrade les caractères.

« C'est un fait général, dit M. Fustel de Coulanges, et presque sans exception dans l'histoire de la Grèce et de l'Italie, que les tyrans sortent du parti populaire et ont pour ennemi le parti aristocratique [1]. » Aristote, qui, après avoir étudié toutes les constitutions et toutes les révolutions politiques de la Grèce, en a déterminé les caractères avec une pénétration sans égale, nous dit: « Le moyen d'arriver à la tyrannie, c'est

(1) M. Fustel de Coulanges a résumé avec une lumineuse concision ce côté de l'histoire ancienne dans son beau livre *La cité antique*.

de gagner la confiance de la foule. Le tyran commence toujours par être un démagogue. Ainsi firent Pisistrate à Athènes, Théagène à Mégare, Denys à Syracuse. »

Dans les cités italiennes du moyen âge, c'est en s'appuyant sur le peuple que les usurpateurs transformaient la république en tyrannie princière.

N'avons-nous pas vu ce programme suivi exactement de nos jours? Napoléon III avait écrit l'*Abolition du paupérisme*, et il s'est toujours proclamé l'empereur des paysans et l'ami des ouvriers. C'est par le suffrage des masses qu'il avait établi son pouvoir et qu'il l'avait fortifié jusqu'au dernier moment. L'histoire confirme ainsi les craintes que l'étude de la condition politique des sociétés modernes inspirait à Tocqueville ; c'est une raison pour veiller au danger et pour chercher le moyen de le conjurer.

CHAPITRE III

DES CAUSES QUI FAVORISENT L'ÉTABLISSEMENT DU DESPOTISME

Il ne faut jamais oublier que plusieurs circonstances favorisent aujourd'hui l'établissement de l'absolutisme. Parmi celles-ci, Tocqueville a mis fortement en relief la concentration aux mains du souverain de tous les pouvoirs locaux, administratifs et réglementaires. J'y ajouterai les armées permanentes et les inimitiés de classe à classe.

Celui qui tient en main le pouvoir, roi ou président, sera presque toujours tenté de l'étendre. Il est naturel que tout souverain cherche à faire sa volonté et à écarter ce qui y résiste. L'un y est porté parce qu'il poursuit les plaisirs et les richesses, un autre parce qu'il aime la guerre et la gloire, un troisième parce qu'il voudra agrandir son pays ou faire du bien à ses sujets.

L'obstacle aux volontés du souverain résidait autrefois dans la faiblesse du pouvoir exécutif et dans la force de résistance des grands feudataires, des provinces, des villes, des corporations. En Amérique, il se trouve d'abord dans l'esprit de la nation, ensuite dans l'extrême division des pouvoirs, répartis entre une foule de conseils locaux et d'administrations indépendantes. Dans les pays constitutionnels d'Europe, il n'existe que dans les assemblées délibérantes qui représentent la nation; mais à côté de ces assemblées se trouve l'armée, dont l'esprit est complètement différent.

Le rôle du Parlement consiste dans le contrôle, la critique et l'opposition, celui de l'armée dans l'obéissance.

Une Chambre qui obéit et ne discute pas est un corps servile; elle ne sert à rien qu'à masquer le despotisme. Une armée qui discute et n'obéit pas est un danger public.

Ici règne la parole libre, là le commandement sans réplique.

Les militaires savent que pour eux il n'y a de succès que si toute l'armée, jusque dans ses derniers membres, est mue par les ordres d'un chef unique. Comment pourraient-ils goûter le mécanisme d'une constitution politique, où tout pouvoir doit rencontrer un contrepoids, et où l'esprit de résistance a sa place marquée et nécessaire? Aussi considèrent-ils souvent le Parlement comme une source d'anarchie et les représentants comme des bavards malfaisants, tout au moins quand ils discutent le budget de la guerre. Il ne sera pas très difficile au souverain de tirer parti de cette opposition naturelle pour se débarrasser de Chambres qui le gênent, et l'on peut dire, je crois, que sur le continent européen le régime représentatif n'existe que par la tolérance de la royauté.

C'est une maxime profondément gravée dans l'esprit des Anglais, qu'une grande armée permanente met la liberté en péril, et ils ont multiplié les précautions pour éloigner ce danger. Il est écrit dans le *bill of rights* qu'aucun corps d'armée ne peut être maintenu sans le consentement du Parlement. Le *mutiny bill* n'est jamais voté que pour un an, et, s'il n'était pas renouvelé, l'armée se dissoudrait, car désobéir aux ordres des chefs deviendrait un acte licite.

La constitution des États-Unis dit que le Congrès ne peut voter les fonds de l'armée que pour deux ans, et les Américains ont pour principe de réduire le nombre des troupes au plus strict nécessaire.

Le danger a donc été clairement aperçu par les nations qui ont eu l'expérience des institutions libres, et il faudrait être aveugle pour ne pas le voir.

C'est à partir du moment où la royauté a pu entretenir une armée permanente qu'elle est parvenue à rendre son pouvoir absolu. C'est grâce aux légions que l'empire s'est établi à Rome, et, sous l'empire, ce sont les prétoriens qui ont disposé de la couronne. Il est inutile d'insister sur les analogies que présente la situation actuelle.

Que faire cependant? Peut-on espérer que les peuples

désarmeront au moment où éclatent les plus formidables crises sociales, et où les ambitions dynastiques, exploitant les attractions et les antipathies des nationalités, menacent l'Europe de nouveaux bouleversements ?

Sans doute, si les peuples européens étaient prévoyants et sages, et s'ils étaient maîtres de leur sort, ils régleraient leurs différends sans tirer l'épée, et ils réduiraient leurs armements, qui, par les énormes impôts qu'ils exigent, sont une source de misère et de danger pour la société ; mais les peuples, malheureusement, ne sont encore ni prévoyants ni sages, et ils ne disposent pas de leur destinée. Les grandes armées permanentes sont donc un mal qu'il faut subir, et pour les institutions libres un danger qu'il faut viser à conjurer.

CHAPITRE IV

COMMENT L'HOSTILITÉ DES CLASSES MET AUJOURD'HUI PLUS QUE JAMAIS LA LIBERTÉ EN PÉRIL

J'ai dit que l'hostilité des classes peut aussi contribuer à l'établissement du despotisme dans nos sociétés démocratiques. Ce point exige quelques développements. Ici encore l'histoire nous apporte ses enseignements.

Les choses se sont passées dans l'antiquité exactement comme nous les voyons se dérouler sous nos yeux, et ce qui rend cette expérience plus décisive, c'est que, la Grèce étant couverte d'une foule de petits États indépendants avec des lois très différentes, les mêmes révolutions se sont produites partout, mais point en même temps.

Par une série de luttes, les plébéiens conquéraient l'égalité des droits politiques ; mais restait l'inégalité des conditions, qui leur parut bientôt insupportable.

Pour faire cesser cette inégalité, effet des lois, ne suffisait-il pas de changer les lois? Disposant du suffrage et nommant les législateurs, c'est ce qu'ils essayèrent de faire. Tantôt on mettait tous les impôts à la charge des riches, tantôt on confisquait leurs biens, en les forçant à l'exil ou en les condamnant à la mort. Ailleurs on décrétait l'abolition de toutes les dettes, ou l'État s'emparait de toutes les propriétés, pour en faire un nouveau partage.

Les riches naturellement se défendaient par tous les moyens. Entre eux et les pauvres, l'hostilité était permanente, violente et, à chaque instant, aboutissait à la guerre civile. « Dans toute guerre civile, dit Polybe, il s'agit de déplacer les fortunes. » —

« Les cités, dit M. Fustel de Coulanges, flottaient toujours entre deux révolutions, l'une qui dépouillait les riches, l'autre qui les remettait en possession de leur fortune. Cela dura depuis la guerre du Péloponèse jusqu'à la conquête de la Grèce par les Romains. » — Sparte, ayant armé ses ilotes pour repousser l'ennemi, fut obligée de les combattre, dans une guerre atroce, parce qu'ils voulaient se servir de leurs armes pour se rendre maîtres des propriétés. La lutte contre la Commune de Paris ne nous a-t-elle pas offert le même spectacle?

Comme les plébéiens, même victorieux, ne parvenaient pas à établir l'égalité des biens, les luttes recommençaient sans cesse.

Enfin, épuisées par les dissensions sociales, découragées, lassées de tout, les cités grecques se réfugièrent dans la servitude, pour avoir au moins quelque repos.

Les tyrans sortirent partout du parti populaire et s'appuyèrent sur le peuple. Les familles patriciennes seules n'abandonnèrent jamais toute résistance.

Cette marche des choses, partout identique, s'explique ; elle résulte de la nature même de l'homme. Donnez le suffrage à celui qui n'a pas le bien-être, il est inévitable qu'il voudra se servir de l'un pour acquérir l'autre.

Les sociétés modernes ont cet avantage sur les cités anciennes, que le christianisme a répandu des idées de justice et de fraternité inconnues à l'antiquité ; mais, d'autre part, notre situation économique est bien plus difficile.

Les sociétés antiques pouvaient subsister au milieu des dissensions civiles les plus violentes. Tandis que riches et pauvres se disputaient le pouvoir, le travail n'était pas suspendu, parce qu'il était accompli par les esclaves, qui, quoi qu'il arrivât, continuaient à fournir aux besoins des partis en lutte. Aujourd'hui ces esclaves, c'est-à-dire ceux qui accomplissent le travail manuel, sont devenus des citoyens; ils ont acquis le droit de suffrage, et ce sont leurs exigences qu'il faut satisfaire ou combattre.

Les cités antiques ont supporté les luttes sociales pendant des siècles, avant de demander le repos aux tyrans. La société moderne n'y résisterait pas un an.

Notre état économique diffère aussi complètement de celui du moyen âge.

Le sort de chaque homme était alors fixé et en même temps assuré.

Le cultivateur était attaché à la glèbe et soumis aux corvées; mais il avait toujours une portion du sol à cultiver, moyennant une charge fixe, et les biens communaux, partout très étendus, lui fournissaient un pâturage pour son bétail, du bois pour construire sa demeure et pour chauffer son foyer. Il ne pouvait aspirer à sortir de sa condition ni à s'enrichir; mais il n'avait pas à craindre le dénûment absolu. Par les liens de la commune, il était fortement attaché au sein maternel de la terre, à laquelle il était rivé et dont il ne pouvait être détaché. Ses espérances ici-bas étaient très bornées, mais ses inquiétudes l'étaient aussi.

La corporation offrait à l'artisan le même genre de sécurité que la commune rurale garantissait au cultivateur. Le salaire était fixé et protégé contre la concurrence par les privilèges des métiers. Pas de crise ni de chômage : le travail avait une clientèle connue et assurée. Entre le maître et l'ouvrier, la distance était à peine sensible; tous deux travaillaient côte à côte, dans le même atelier et vivaient de la même manière. Les discussions d'intérêt n'étaient pas rares, mais elles ne pouvaient prendre, comme en Grèce ou comme aujourd'hui, la forme d'une hostilité de classe à classe, maîtres et compagnons étant presque égaux.

La situation des boutiquiers était la même que celle de l'artisan.

Seuls, les marchands qui trafiquaient avec l'étranger avaient plus de place pour se mouvoir, et plus de moyens de changer leur condition, en s'enrichissant.

Tout à fait en haut, la noblesse, protégée par ses armes, ses châteaux forts, ses richesses et les préjugés de caste, vivait comme dans un monde à part, inabordable et armé.

La société se trouvait ainsi complètement enchaînée dans le réseau compliqué de ses coutumes traditionnelles. Elle était immobile, mais stable. C'était un régime de classes subordonnées, semblable à celui qui, en Égypte, a donné à la société une assiette si solide, une durée si longue et produit également de si prodigieux monuments.

Les souffrances des individus étaient parfois extrêmes,

parce que la violence des grands n'était point arrêtée par la main tutélaire et toute-puissante de l'État, et parce que le commerce et la science n'étaient pas encore parvenus à combattre les disettes et les maladies. La société était constamment troublée par la guerre, et périodiquement décimée par la famine et la peste. Mais, en temps ordinaire, les âmes étaient calmes et, en temps d'épreuve, résignées.

Les hommes n'étaient point tourmentés par le besoin de changer de condition ; ils n'en voyaient pas le moyen. Ils ne connaissaient ni l'ambition de parvenir, ni la soif d'accumuler des richesses, car cela était hors de leur portée. Leur sort étant fixé sur la terre, c'est dans l'autre monde que s'étendaient leurs espérances.

Quel contraste avec les démocraties modernes, où tous, ayant mêmes droits, s'agitent sans cesse, pour parvenir à tout et s'emparer de tout !

Ce n'est pas que l'idée d'établir une plus grande égalité dans le partage des richesses n'ait pas surgi au moyen âge : elle s'est fait jour en France, en Angleterre, en Allemagne, surtout dans les campagnes, quand l'excès des souffrances causées par la guerre réduisait les cultivateurs au désespoir ; mais, comme ces idées ne sortaient pas de l'organisation même de la société, une fois les jacqueries comprimées, l'ordre se rétablissait, et l'hostilité des pauvres contre les riches ne devenait pas, comme en Grèce, un mal constitutif de la société.

Aujourd'hui toutes ces institutions du moyen âge, qui étaient en même temps des entraves et des refuges, ont disparu, pour faire place à une situation démocratique très semblable à celle de l'antiquité, avec cette différence qu'elle est celle de tous les hommes, au lieu de celle d'un dixième d'entre eux.

Chacun est libre, mais isolé. Chacun se fait sa destinée, mais il n'a plus ces institutions tutélaires qui l'abritaient et le soutenaient : la commune et la corporation. Chacun peut monter au faîte, sans que rien l'arrête, mais aussi tomber dans le dénûment absolu, sans que rien l'en tire. L'un, par son travail, son habileté, sa prévoyance ou sa bonne chance, arrive à l'opulence ; l'autre, par paresse ou par accident, reste ou retombe dans la misère.

L'inégalité de droits ne sépare plus des classes fermées où

on se résignait à demeurer, parce qu'on n'en pouvait sortir, mais l'inégalité de richesse n'en subsiste pas moins entre des catégories d'individus qui s'en irritent, parce qu'ils envient tous ceux qui s'élèvent au-dessus d'eux.

La compétition générale est la loi de la société. Les premières places sont aux plus actifs. C'est la lutte pour l'existence transportée de l'ordre zoologique dans l'ordre économique.

Cette compétition est la source de tous les progrès, le grand ressort qui met tout en mouvement, qui enfante toutes nos merveilles industrielles, qui crée toutes nos richesses; mais elle répand aussi une incessante agitation, une inquiétude permanente, une instabilité universelle. Nul n'est content de son sort et nul n'est assuré du lendemain. Celui qui est riche veut accumuler toujours plus de richesses, celui qui est pauvre tremble de perdre son gagne-pain.

Le mécanisme de la production, des échanges et du crédit, est admirable de perfection et de puissance, mais plus il est parfait et compliqué, plus il est exposé à se déranger.

Jadis, le travailleur possédait l'instrument de travail; aujourd'hui cet instrument, devenu un vaste assemblage de machines et d'installations d'une grande valeur, a passé aux mains de capitalistes. L'ouvrier n'est plus qu'un salarié.

L'industrie moderne a établi ainsi entre le maître et l'ouvrier une distance immense. Jadis tous deux travaillaient dans le même atelier, et vivaient de la même vie; aujourd'hui le maître dispose d'un capital énorme, et fait partie des classes supérieures, tandis que les ouvriers sont groupés dans de vastes fabriques, autour de la machine qui fournit la force motrice. Cela produit une séparation et une hostilité inconnues autrefois.

La grande industrie fabrique des quantités énormes de marchandises; pour les vendre, il lui faut le marché du monde; mais ce marché est soumis à mille fluctuations qui toutes se font sentir au fond des ateliers. Un pays augmente-t-il les droits à l'importation, c'est un débouché perdu. Une invention nouvelle nécessite-t-elle la transformation d'un genre de fabrication ou en amène-t-elle le déplacement, les commandes vont ailleurs, il faut fermer les ateliers, les maîtres souffrent où sont ruinés, les ouvriers perdent leur emploi ou doivent se soumettre à une réduction de salaires.

Autrefois, le salaire était réglé par la coutume ou par le tarif officiel ; aujourd'hui il l'est par le rapport qui existe entre le nombre des bras et des capitaux cherchant de l'emploi. Les ouvriers soumis à cette loi de l'offre et de la demande, se sont dit : Pourquoi ne pas nous coaliser pour fixer le taux de nos salaires et l'imposer à nos maîtres en nous mettant en grève, s'ils refusent d'accepter nos conditions ? Ainsi ont-ils fait, et les grèves se sont multipliées, comme on l'a vu, surtout en Angleterre. C'est un état de guerre permanent, avec ses luttes, ses victoires et ses défaites.

Seulement, les ouvriers ne parviennent pas à imposer leurs conditions, parce que les patrons, le voulussent-ils, ne peuvent pas les subir. La raison en est simple. La facilité des échanges internationaux est si grande aujourd'hui, que le monde entier ne forme plus qu'un seul marché. Le manufacturier ne fabrique pas pour son pays seul, mais pour tous les pays. Il s'ensuit que le prix des marchandises doit être à peu près le même partout. Le fabricant ne pourrait donc augmenter le salaire, sans augmenter ses prix, ce qui l'empêcherait de vendre et l'obligerait à fermer son usine.

C'est ainsi que l'unité du marché commercial amène le nivellement des salaires. Il en résulte qu'une grève locale ne peut déterminer une hausse locale des salaires, sans tuer l'industrie dans cette localité et sans, par suite, enlever aux ouvriers le moyen même de subsister. Une expérience cent fois répétée a prouvé cela jusqu'à l'évidence.

Comment donc les ouvriers peuvent-ils arriver au but qu'ils poursuivent? Il n'y a qu'un moyen, ont-ils pensé, c'est de faire entrer dans la coalition les ouvriers du monde entier, et d'employer, comme arme de guerre industrielle, la grève universelle dans le métier où l'on veut que le travail soit plus rétribué. De cette façon une hausse des salaires est possible sans que la concurrence de l'étranger fasse échouer les grèves locales.

C'est ainsi que l'*Association internationale des Travailleurs*, qu'on veut reconstituer aujourd'hui, était sortie de l'unité du marché commercial. C'était une conséquence naturelle du vaste mouvement cosmopolite qui envahit le monde moderne. Tout devient international. N'avons-nous pas les banques de

crédit international, la monnaie internationale, le marché international, le tarif international, les régates internationales, etc.?

Quand cette entente entre les ouvriers des différents pays se sera établie partout, on aura en présence, dans le monde entier, d'une part, tous les chefs d'industrie, d'autre part, tous ceux qu'ils emploient et salarient.

Comme le socialisme se donne pour mission l'émancipation définitive des classes laborieuses, il agit à la façon de la révolution religieuse du XVIe siècle. Il passe par-dessus les frontières des nations, il fait oublier les hostilités de race, il déracine l'amour et jusqu'à l'idée de la patrie. Les compatriotes sont des ennemis, s'ils sont chefs d'industrie; les étrangers sont des frères, s'ils vivent du salaire. Les ouvriers de Londres de Berlin, de Vienne, de Madrid, de Bruxelles, de Milan, ont applaudi aux luttes et excusé les crimes des insurgés de Paris, lors de la Commune.

C'est une sorte de religion cosmopolite : elle inspire le prosélytisme, pousse à la propagande et remplit les âmes qu'elle possède d'un fanatisme tantôt mystique et tantôt farouche. La situation économique étant à peu près la même chez toutes les nations industrielles, elle trouve partout les mêmes griefs, les mêmes aspirations, les mêmes éléments inflammables.

Les agitations sociales ne sont pas locales, comme les agitations politiques; elles sont universelles, comme les fermentations religieuses, parce qu'elles s'adressent à des besoins généralement sentis et à des convoitises qui dorment partout au fond de l'âme humaine.

La solidarité de tous les marchés monétaires a jeté dans le monde économique une cause nouvelle et très grave de perturbations. Les crises commerciales, comme les ouragans, nées dans un pays, parcourent successivement tous les autres, semant partout les ruines sur leur passage. Qu'une crise éclate en Angleterre ou aux États-Unis, le monde entier en reçoit le contre-coup; les commandes diminuent, le travail s'arrête, et ceux qui vivent du travail souffrent[1].

Autre cause de malaise : le salaire du plus grand nombre

(1) V. mon livre : *Le marché monétaire depuis cinquante ans.*

des ouvriers est forcément réduit à ce qui est indispensable pour les faire subsister, par la raison qu'ils ne fournissent pour ainsi dire que la force brute de leurs bras, et que cette force peut être empruntée aux animaux domestiques et à la vapeur, moteurs moins coûteux que les muscles humains, et qui, par conséquent, leur font concurrence. Ces ouvriers les moins rétribués et les plus nombreux sont encore les moins mécontents de leur destinée : ils n'ont pas commencé à regarder au-dessus d'eux.

Ceux qui s'irritent le plus de leur sort et qui veulent à tout prix changer l'ordre actuel, ce sont les ouvriers d'élite, qui ont pris les habitudes et les besoins des classes aisées, auxquelles ils portent envie ; mais ces derniers s'efforcent de communiquer leurs haines aux autres, et ils y sont déjà en partie parvenus.

En résumé, voici le sort que l'industrie moderne a fait aux artisans. Elle les a émancipés de toute entrave, elle les a arrachés à l'étreinte des corps de métier, elle les a groupés en masses compactes dans certains centres et autour des machines, elle a augmenté leur salaire; mais, en même temps, elle leur a donné des besoins nouveaux et les a exposés sans défense à toutes les fluctuations du monde des affaires, si souvent bouleversé par les transformations industrielles et par les crises commerciales.

Dans les campagnes, un changement semblable s'est produit. Là aussi on trouve plus d'activité, plus de goût pour toutes les améliorations, plus d'efforts pour s'élever et s'enrichir que jadis, mais aussi plus d'incertitudes, plus de tourments, plus de causes de dissensions et de luttes.

Autrefois la pleine propriété de la terre était rarement acquise par celui qui la cultivait. Chacun avait à mettre en valeur une part qui restait la même. Maintenant le paysan peut acheter la terre. Il le fait avec passion, et cette passion produit des miracles d'économie et de labeur ; mais aussi elle le remplit d'agitations et de désirs. Il connaît aujourd'hui le ver rongeur de la dette, de l'hypothèque et de l'impôt, en même temps que le stimulant de l'ambition.

Jadis les prestations du locataire en travail ou en nature étaient fixées et réglées par la coutume ; aujourd'hui elles le

sont par la loi de l'offre et de la demande, à laquelle le métayage même n'échappe plus. La hausse des fermages est pour le fermier une cause de tourments périodiques, une source d'inimitiés et de défiances entre lui et le propriétaire. C'est quand les ouvriers des campagnes auront appris à envier le sort des riches et à maudire le leur, quand ils répéteront partout le mot d'ordre des tenanciers irlandais : *no rent*, plus de fermage, que la société actuelle se trouvera en péril.

Partout donc où l'on jette les yeux sur nos sociétés démocratiques, on retrouve cette hostilité des classes qui a déchiré jadis la Grèce, et que les coutumes traditionnelles du moyen âge avait assoupie.

Une idée nouvelle a été proclamée; inscrite dans la plupart des constitutions, elle s'est emparée de tous les esprits : c'est que les hommes sont égaux. L'Évangile a introduit dans le monde cette audacieuse nouveauté, que les philosophes, même les plus utopistes de l'antiquité, n'avaient pas aperçue.

Ce principe, il est vrai, n'était qu'un idéal qui ne devait se réaliser qu'après un grand bouleversement cosmique, sur « une nouvelle terre et sous de nouveaux cieux » ; mais, le millenium attendu n'étant pas arrivé, la Réforme, les constitutions des États-Unis et de la révolution française en ont fait un idéal terrestre, dont nécessairement les démocrates modernes voudront poursuivre l'application.

C'est en vain qu'on tentera de la limiter à l'égalité des droits politiques. De l'égalité de droit, ils voudront passer à l'égalité de fait.

Jusqu'à présent, l'idée de l'égalité ne s'est pas implantée avec assez de force pour devenir une conviction vivante, ardente, décidée à tout pour atteindre son but, sauf dans quelques grandes villes et dans certaines catégories spéciales d'ouvriers ; mais, répétée sans cesse dans les *meetings*, passant de bouche en bouche comme un mot d'ordre et circulant ouvertement ou en silence dans l'Europe entière, elle sera embrassée comme un dogme par toutes les classes qui ont intérêt à la croire vraie, et qui en attendent une amélioration de leur sort.

La France a été deux fois déjà profondément troublée par l'explosion violente de ces principes, et elle a eu lieu en France plutôt qu'ailleurs, parce que le Français se laisse

entraîner, plus que les autres peuples, par la logique abstraite, parce qu'il donne aux idées plus de retentissement, plus d'expansion communicative, et qu'il veut en poursuivre la réalisation immédiate; mais ce n'est pas pour la France que le danger est le plus sérieux.

L'égalité des conditions y est très grande, et plus de la moitié de la population jouit d'une part de la propriété foncière ou mobilière. Une liquidation sociale, comme on dit aujourd'hui, une confiscation de la propriété, comme on en décrétait dans les républiques antiques, n'est pas à craindre, parce que ceux qui ont intérêt à défendre l'ordre sont plus nombreux que ceux qui ont intérêt à l'attaquer. L'égalité de fait, déjà en grande partie réalisée, préservera donc la France des tentatives d'un bouleversement entrepris, au nom du principe de l'égalité de droit.

Mais, en Angleterre, où la propriété est concentrée aux mains d'un petit nombre de familles, où les ouvriers de la campagne sont exclus de la possession du sol qu'ils cultivent, où les masses innombrables des ouvriers de l'industrie ont déclaré la guerre à leurs maîtres, où enfin l'inégalité éclate à tous les yeux, le danger est plus grand. Le travailleur rural n'est pas encore remué par les aspirations égalitaires, les ouvriers de la ville n'ont pas l'habitude des armes ni la tradition révolutionnaire, et la bourgeoisie, fortifiée par la lutte des partis et par le *self-government,* saura se défendre mieux qu'ailleurs. Mais ces conditions favorables ne dureront pas. Supposez que, dans quelques années, quand les idées de réorganisation sociale auront envahi toute la classe laborieuse, une grande guerre éclate, arrêtant le commerce et fermant les ateliers : les conséquences pourraient en être épouvantables, car la révolution sociale ne se limiterait pas dans la capitale, ainsi qu'en France; elle se répandrait comme un incendie dans les villes manufacturières et dans les campagnes, et elle aurait un but à poursuivre, qui serait de mettre la propriété aux mains de tous.

En France, une grande faute des gouvernements, que les Anglais n'ont pas commise, a été de concentrer la vie dans la capitale au dépens des provinces; c'est pourquoi les révolutions sociales éclatent périodiquement à Paris. Dans les grandes villes, l'extrême indigence et l'extrême richesse se

touchent, se coudoient et se rencontrent parfois sous le même toit.

On a attiré à Paris un nombre immense d'ouvriers arrachés aux bonnes influences du lieu natal. Souvent sans lien de famille, sans foyer, sans culte, sans appui, leur vie est difficile, leur emploi précaire, leur ignorance grande, leur moralité très ébranlée; puis, les oisifs, dans leur sphère dorée, donnent le spectacle scandaleux de leurs vices, de leurs prodigalités, d'une existence que condamnent et la morale chrétienne et la science économique. Comment ce contraste ne provoquerait-il pas un esprit de haine et de révolte ?

Le gouvernement a enlevé aux campagnes des millions employés à créer des boulevards, des jardins, des palais, des salles de théâtre, et à rassembler ainsi, comme à plaisir, les éléments et les prétextes d'un bouleversement social.

Dans les campagnes, la vie est saine pour le corps, saine pour l'âme; elle est simple et active. La différence des conditions est adoucie par les relations personnelles. Le riche donne aux pauvres de bons exemples, de bons conseils, tout au moins de bonnes paroles. L'opposition des classes n'est pas absente, mais elle n'est pas exaspérée jusqu'à la fureur, jusqu'à la rage destructive. C'est aux champs que se produit la principale richesse, les subsistances, dont dépend en définitive le bien-être du pays. Et cependant les gouvernements, sans voir les dangers qui menacent l'ordre social, ont vidé les provinces d'hommes et d'argent pour attirer dans la capitale les ouvriers par des travaux improductifs, les gens aisés par la concentration des pouvoirs politiques et par l'attrait de tous les plaisirs : politique insensée à laquelle il faut mettre un terme, en donnant aux provinces et aux communes l'indépendance administrative et la disposition des ressources qu'elles créent, et qu'aujourd'hui les grandes villes consomment.

Si la démocratie se maintient en Suisse, c'est parce qu'elle est une démocratie rurale sans grandes villes.

CHAPITRE V

COMMENT LE DESPOTISME PEUT DONNER A LA SOCIÉTÉ LE REPOS, NON LE SALUT

J'ai essayé de montrer que la crise sociale, qui a livré les démocraties antiques aux mains du despotisme, reparaît dans nos démocraties modernes, avec certains traits particuliers qui la rendent encore plus redoutable : d'abord l'égalité de tous reconnue par les lois, par les constitutions et par la religion, en second lieu, les armées permanentes, enfin, l'organisation de l'industrie, du commerce et du crédit. Je ne crois pas pourtant que ceux qui veulent bouleverser l'ordre actuel puissent l'emporter.

Les révolutions entreprises au nom de droits politiques ont triomphé : les révolutions entreprises au nom d'intérêts matériels ont toujours échoué. Les jacqueries, même quand elles ont eut lieu contre d'iniques privilèges, ont été étouffées dans le sang. C'est que ceux qui se lèvent, poussés par des souffrances physiques ou par des convoitises, n'ont pas et ne peuvent pas avoir le degré d'intelligence nécessaire pour arriver au succès. Au contraire, ceux qui invoquent un droit sont mus par des idées abstraites ; ils peuvent par conséquent avoir cette trempe de caractère et cette force d'esprit qui donne la victoire et permet d'en organiser les résultats.

Néanmoins, quoique ceux qui veulent renverser l'ordre actuel par la force soient destinés à être vaincus, leurs tentatives seules et leurs menaces jetteraient probablement dans les classes aisées assez d'inquiétude pour les pousser dans les bras d'un maître. Il faut donc chercher le remède à une situation aussi grave.

On invoque de toutes parts une compression impitoyable, et l'on parle d'une sainte alliance de tous les États européens, d'une sorte de croisade dirigée contre les idées communistes. Est-on bien sûr de l'efficacité de ce moyen? En Angleterre, au

contraire, on vient d'accorder de nouveaux droits aux associations de métiers, et on a eu raison. La compression n'aboutirait à rien, et elle créerait peut-être un double danger.

Elle n'aboutirait à rien, parce que les idées qu'on veut étouffer passent de bouche en bouche, d'atelier en atelier, de pays en pays, sans qu'on en puisse suivre la trace. Au moyen âge, à certains moments, elles se sont répandues dans toute l'Europe occidentale, malgré l'extrême difficulté des communications. Aujourd'hui ce n'est point par les *meetings* ou par les journaux que le socialisme a réuni ses nombreux adeptes. En le proscrivant, on le transformerait en une société secrète, dont le mystère augmenterait l'attrait et l'influence.

Quant aux dangers que créerait la compression, les voici.

Ce serait une déclaration de guerre aux ouvriers, qu'on traiterait en ennemis, en édictant contre eux des lois exceptionnelles. Sans doute, il faut réprimer toute conspiration qui a pour but l'emploi de la violence; mais peut-on interdire aux travailleurs de s'entendre pour régler le taux de leur salaire ou pour fonder des associations de secours mutuels ou des sociétés de consommation et de production?

Le second danger serait qu'en empêchant toute manifestation des idées qu'on redoute, on n'endormît la vigilance de ceux qui doivent les combattre, en leur inspirant une fausse sécurité. Un mal existe-t-il dans la société, il vaut mieux qu'il se révèle dans toute son intensité; car c'est de cette façon seulement qu'on fait ce qu'il faut pour y obvier.

Les Français et les Anglais ont suivi à cet égard deux méthodes différentes. Les premiers ont toujours comprimé la manifestation des idées anarchiques, afin d'en prévenir la contagion; les seconds leur ont laissé toute latitude, d'abord par respect pour la liberté, ensuite pour éveiller l'attention de ceux qui étaient menacés. Jusqu'à présent, la méthode anglaise de traiter ce genre de mal a mieux réussi que l'ancienne méthode française.

Ceux qui ont peur ne seront pas très éloignés non plus d'abdiquer tout droit aux mains de l'Église ou de l'État : mauvais calcul, également dicté par l'imprévoyance.

Sans doute, il ne faut rien négliger pour répandre dans toutes les classes le sentiment religieux, et pour faire qu'il

soit moral, raisonnable et surtout qu'il règle tous les actes de la vie; mais donner le pouvoir au clergé serait le sûr moyen d'ébranler ce sentiment déjà trop affaibli.

Aux États-Unis, le clergé n'a aucun privilège, aucun budget: il est respecté. Sous l'ancien régime et sous la Restauration, l'Église était une puissance : la religion était en butte aux attaques incessantes des amis de la liberté.

C'est inutilement d'ailleurs qu'on demanderait au clergé d'étouffer les idées égalitaires; il n'y parviendrait pas. C'est la Bible à la main, que les paysans ont réclamé, au XVIe siècle, l'égalité des biens. Les couvents donnent l'exemple du communisme. Enfin, entre le prêtre, qui promettra à l'ouvrier le bonheur dans l'autre monde et le démagogue qui le lui garantira dans celui-ci, le choix ne saurait être douteux. Ce n'est donc pas la théocratie qui sauvera la société actuelle.

Ce n'est pas davantage le despotisme. Le despotisme ne peut nous donner le repos, car ce n'est pas un gouvernement stable. Quoiqu'il se proclame héréditaire, en fait, il est presque toujours viager.

Dans l'empire romain, la transmission héréditaire du pouvoir est une exception. On a défini le régime en vigueur en Russie l'absolutisme tempéré par le régicide. Le dernier empire en France, avait proclamé à la fois l'hérédité de la couronne et la responsabilité du souverain. Mais ces deux principes s'excluent. Si celui qui exerce le pouvoir exécutif gouverne par lui-même et se rend ainsi responsable des actes du gouvernement, il faut qu'il soit soumis à l'élection comme un président de république, ou qu'il puisse être renvoyé par une manifestation légale de la représentation du pays, comme un ministre constitutionnel, sinon on aura des révolutions périodiques.

Un souverain a-t-il commis des fautes graves et subi des revers, dont on peut lui demander compte, parce qu'il en est l'auteur, ou bien il sera renversé du trône par le pays poussé à bout, ou bien son fils héritera de son impopularité avec la couronne, et la dynastie ne prendra point racine. Le despotisme n'offre donc plus de nos jours aucune chance de stabilité. Il n'en a guère, même dans les États asiatiques, où les révolutions de palais interrompent constamment la transmission du pouvoir.

C'est quand le souverain est maître absolu de la vie de ses sujets, qu'il perd toute sécurité pour la sienne.

La Bruyère a dit, et Montesquieu a répété, « qu'il ne faut ni art ni science pour exercer la tyrannie ». Cela est tout au plus vrai dans des pays peuplés de foules inertes, faites pour l'esclavage. Mais cela est complètement faux dans des pays où fermente le besoin de la liberté, et qui ont à leur côté d'autres nations libres. Alors, pour maintenir le despotisme, il faut une habileté extrême et un bonheur non interrompu.

En dissimulant l'exercice du pouvoir absolu, en assurant aux riches des plaisirs, aux classes laborieuses de bons salaires et de gros profits, en n'ayant que des succès dans ses entreprises, le régime despotique peut se maintenir, même au sein d'une nation très policée; mais si, harcelé par l'opposition et obligé de détourner l'attention vers le dehors, il tente des aventures qui échouent, il est perdu.

Dans les pays où le despotisme est accepté et justifié par l'état arriéré des populations, il ne dégrade pas ; c'est un régime naturel, conforme aux besoins de la société. Au contraire, quand il s'établit chez une nation éclairée, il corrompt les âmes, d'abord parce que ce régime est contraire alors à l'état général de la civilisation, ensuite parce que ce n'est que dans l'affaiblissement général des caractères et dans l'écrasement complet des âmes fières qu'il peut trouver quelque chance de durer.

Ainsi donc, dans notre monde occidental, ou bien le despotisme sera un gouvernement instable, appuyé sur l'armée et soumis à des révolutions périodiques, ou, s'il parvient à durer, c'est qu'il aura réussi à anéantir toute indépendance et à avilir complètement les caractères. Ce n'est point, je l'espère, à un semblable régime que les sociétés modernes demanderont l'ordre et le repos.

Nous voilà ramenés vers les gouvernements libres, — monarchie constitutionnelle ou république.

Il nous reste à examiner les avantages et les inconvénients que présente chacune de ces formes de gouvernement, et à voir dans quelles conditions elles peuvent s'établir et durer.

CHAPITRE VI

POUR FONDER LA LIBERTÉ IL FAUT FAIRE CE QUI EST INDISPENSABLE POUR QU'ELLE PUISSE DURER

Rappelons d'abord ce que nous avons essayé d'établir dans les chapitres précédents.

Les sociétés modernes deviennent de plus en plus démocratiques. Toute distinction de classe tend à disparaître. Les hommes partout arrivent à être très semblables : ils s'habillent de même, lisent les mêmes écrits, se créent les mêmes besoins, nourrissent les mêmes désirs, les mêmes espérances. Partout aussi on donne à tous les citoyens les mêmes droits politiques.

Néanmoins, l'inégalité des conditions, qui a perdu les démocraties antiques, continue à subsister, et il s'y joint certaines conditions nouvelles qui la rendent plus difficile à supporter.

Ainsi, c'est au moment où la plupart des hommes sont mécontents du sort que la société leur fait, qu'on accorde à tous le droit de modifier, par leur vote, les lois sur lesquelles la société repose. Situation nouvelle dont nous ne pouvons encore entrevoir les conséquences. Qu'en sortira-t-il?

Les uns, croyant que l'égalité et la liberté sont inséparables, répondent avec assurance : des institutions libres et la république.

D'autres, et malheureusement ce sont les plus clairvoyants, comme Tocqueville, Quinet, Passy, Renan, craignent que nous n'aboutissions au despotisme démocratique. « L'avenir de l'Europe, dit Quinet, sera-t-il donc de produire d'immenses démocraties serviles, qui graviteront incessamment vers l'arbitraire, d'où elles sortent et où elles rentrent? »

Mais le despotisme ne pouvant s'établir d'une façon stable, — et quelle stabilité ! — que par l'avilissement des caractères et par la perte de tout sentiment d'indépendance, c'est-à-dire par la dégradation de notre espèce, si nous voulons échapper à ce désolant avenir, il faut chercher à quelles conditions on peut maintenir des institutions libres et ne reculer devant rien pour réaliser ces conditions.

Et d'abord un peuple peut-il choisir librement et surtout conserver les institutions qu'il juge les meilleures ?

L'école historique le nie. D'après elle, les institutions politiques sont le résultat nécessaire des instincts, des traditions, de toute l'histoire d'un peuple, et c'est en vain qu'il tenterait de se soustraire à cette fatalité. S'il la méconnaît et s'il veut se donner des institutions que son tempérament ne comporte pas, il ne fera qu'accumuler des ruines. Cette opinion a longtemps dominé en Allemagne et en Angleterre.

En France, une manière de penser tout opposée a toujours régné. Les systèmes politiques s'y sont formés par l'étude de l'antiquité. Or, on voit dans presque toutes les cités antiques des instituteurs de peuple changer complètement les lois, interrompre brusquement la tradition et donner à l'État une organisation nouvelle. C'est le souvenir de ces exemples qui poussait la Virginie à demander une constitution toute faite à Locke, la Corse et la Pologne à en demander une à Rousseau. On appelait cela « instituer un peuple ».

Ces brusques changements de l'organisation politique et même sociale étaient possibles dans l'antiquité, parce qu'ils ne s'appliquaient qu'au petit groupe des hommes libres, et que l'esclavage écartait les difficultés économiques, les plus graves de toutes; mais c'est une profonde et dangereuse erreur de croire que dans nos sociétés modernes, où toute question politique se complique d'une question économique, on puisse procéder comme dans les sociétés antiques. Cette erreur revient à chaque page dans l'*Esprit des lois*. Partagée même par un esprit aussi sensé que Montesquieu, répandue par Rousseau, par les écrivains du XVIIIe siècle et par les orateurs de la Révolution française, elle a pénétré profondément dans les esprits en France, et elle a conduit aux lamentables échecs que l'on sait.

On croyait et on croit encore que pour faire des lois il ne faut interroger que la raison, sans tenir compte de la tradition. Turgot a parfaitement exprimé cette idée quand il dit : « Les droits des hommes réunis en société ne sont point fondés sur leur histoire, mais sur leur nature. »

On était convaincu qu'il suffisait de découvrir la meilleure organisation politique et de la proclamer. Jamais on ne se demandait si les conditions qu'exige cette organisation idéale existaient. Rencontrait-elle des obstacles, on s'en prenait à un parti, aux aristocrates, on criait à la trahison et on égorgeait les traîtres. Ces violences provoquaient une réaction qui emportait les conquêtes récentes de la liberté.

Déjà dans la Grèce antique certains législateurs étaient meilleurs politiques. C'est avec un admirable bon sens que Solon disait : « J'ai donné aux Athéniens, non les meilleures lois qu'on puisse concevoir, mais les meilleures qu'ils puissent supporter. »

Il ne suffit pas de proclamer une loi parce qu'on la juge bonne; il faut qu'elle soit comprise et ne soulève pas une résistance qui en détruise les avantages.

Ainsi, après les guerres civiles de Marius et de Sylla, Rome était mûre pour le despotisme : les conditions qui peuvent faire subsister la liberté avaient cessé d'exister. Brutus tue César; mais il désespère de la liberté. Cicéron approuve la mort du tyran; mais il voit qu'on ne peut échapper à la tyrannie. *Interfecto rege, liberi non sumus.*

C'est en vain que dans l'Orient vous tenteriez d'établir le régime représentatif. Le degré d'indépendance que ce régime réclame fait défaut. Le contrôle, l'opposition aux volontés du souverain étant impossibles, le pouvoir ne peut être qu'absolu.

Une nation n'est donc pas libre d'adopter la forme de gouvernement la plus conforme à la raison, comme on le croyait au XVIIIe siècle. Il faut tenir compte des mœurs, des idées, des lumières, des intérêts, c'est-à-dire de la situation créée par l'histoire.

C'est en interrogeant la raison qu'on découvre ce qui est le meilleur. C'est en tenant compte de la tradition qu'on voit ce qui est possible.

Toutefois, aucun peuple n'est absolument lié par son passé.

La volonté est une force qui peut accomplir des merveilles, quand elle est persévérante et qu'elle profite des lumières de l'expérience.

Il est vrai que vouloir la liberté, même avec passion, et la proclamer comme un dogme ne suffit pas; mais si on accepte les devoirs, si on se soumet aux charges, si on réalise en un mot toutes les conditions qu'elle réclame, on parviendra à la fonder. Ainsi réconcilier l'opinion publique avec une certaine forme de gouvernement, c'est déjà supprimer l'un des principaux obstacles qui s'opposent à son établissement.

« Quand la plupart des gens instruits, dit Stuart Mill, peuvent être amenés à reconnaître un arrangement social ou une institution politique comme salutaire, et une autre comme mauvaise, l'une comme désirable, l'autre comme condamnable, on a fait beaucoup pour donner à l'une et retirer à l'autre cette prépondérance de force sociale qui la fait vivre. »

En somme, le législateur ne parviendra pas à établir la constitution qu'il juge la meilleure, si les conditions qui peuvent la rendre viable n'existent pas; mais ces conditions, il n'est pas impossible de les faire naître.

Il est donc plus nécessaire de distinguer quelles sont ces conditions que d'apprécier le mérite relatif des différentes formes de gouvernement.

Cependant, comme les peuples de nos jours sont fréquemment obligés de faire un choix entre ces diverses formes, il faut bien étudier les avantages ou les inconvénients que chacune d'elles présente. Nous verrons ensuite ce qu'il faut faire pour en assurer la durée.

CHAPITRE VII

LA RÉPUBLIQUE NE PEUT ÊTRE UNE FORME DE GOUVERNEMENT SIMPLE

Le despotisme, comme la mort, se subit; on ne le choisit pas. Nous n'avons donc à nous occuper que des gouvernements libres, qui sont la monarchie représentative et la république.

Les meilleurs auteurs récents qui ont écrit sur la politique ne se sont pas arrêtés à examiner la valeur relative de ces deux formes de gouvernement, tant ils y voyaient de ressemblance. Comme on l'a dit, la monarchie constitutionnelle n'est qu'une république avec un président héréditaire. Cependant cette seule différence n'est pas sans avoir certaines conséquences que nous essaierons de démêler.

Cette question a été peu élucidée, parce qu'elle a été traitée ordinairement avec plus de passion que de réflexion, et plus de parti pris que de véritable esprit scientifique.

La science politique est la moins avancée de toutes. Cela vient de ce qu'en cette matière, il est très difficile de tirer des conséquences de l'observation des faits, les faits politiques pouvant être le résultat de plusieurs causes différentes, race, climat, religion ou situation géographique. En outre, il est presque impossible que l'observateur politique se trouve dans cet état d'impartialité absolue, j'allais presque dire d'indifférence supérieure, qu'exige l'étude scientifique. Les convictions, les espérances, les préjugés nationaux, les habitudes, le régime dominant, l'intérêt, ne peuvent manquer d'exercer une certaine influence. Très souvent même l'écrivain n'a pris la plume que pour défendre le régime qu'il croit le meilleur et pour discréditer celui qu'il juge mauvais. Monarchiste, il ne verra que les vices de la république ; républicain, que ceux de la monarchie. C'est son droit et même son devoir, quand il s'agit, non de discuter une question de théorie politique, mais de déterminer une résolution d'où peut dépendre l'avenir du pays. Seulement, de ce genre d'écrits, la science ne retire pas beaucoup de lumières. Une grande obscurité règne donc encore dans la plupart des recherches concernant les formes

de gouvernement. Il s'ensuit que beaucoup d'idées fausses jouissent d'un crédit presque incontesté.

Ainsi l'un des avantages qu'on attribue à la république est d'être une forme de gouvernement extrêmement simple. « Toute société homogène veut un gouvernement simple, » dit M. Vacherot dans son livre *la Démocratie*, et ce gouvernement, c'est la république avec une chambre unique. M. Vacherot ne fait qu'exprimer l'opinion défendue naguère par la plupart des républicains français, et elle est également partagée par ceux qui ne veulent pas de la République.

Une assemblée souveraine, émanation du suffrage universel direct, armée d'une puissance irrésistible et commandant à une hiérarchie de fonctionnaires disciplinés et répandus sur tout le pays, afin que les décisions de la majorité puissent être mises à exécution promptement, complètement, sans rencontrer de résistance, voilà bien le régime républicain dont la révolution a légué l'idée à la France. Or cette idée est en contradiction avec tous les faits observés jusqu'à ce jour.

Le régime de toutes les républiques qui ont eu quelque durée a présenté les plus extrêmes complications.

On pourrait même formuler ce principe, que, plus un régime politique est simple, plus il se rapproche de l'absolutisme ; au contraire, plus il donne de garanties à la liberté, plus il est compliqué.

Rien n'est aussi simple que le despotisme oriental, rien n'est plus compliqué que les institutions des États-Unis. On a écrit de très bons livres pour en exposer le mécanisme; qui cependant peut se vanter de les connaître dans tous leurs détails? C'est qu'en effet il ne suffit pas d'avoir étudié la constitution de l'Union, ni même celles des États qui la composent. Il faudrait dans chacun de ces États pénétrer au sein des comtés, des communes, suivre la marche de ces corps de fonctionnaires indépendants les uns des autres, tous élus d'après des règles particulières pour veiller aux travaux publics, à l'enseignement, à la milice, à la justice, aux prisons, aux finances; il faudrait saisir les procédés administratifs, complètement différents des nôtres, de ces milliers de corps politiques tous animés d'une vie propre et qu'aucun lien hiérarchique n'enchaîne les uns aux autres. Pour ne citer qu'un exemple,

plusieurs pages suffiraient à peine pour donner une idée de la façon dont sont organisées la surveillance et la direction de l'enseignement primaire dans la ville de New-York. Partout on trouve le même système de contrôle et de contrepoids. La division des pouvoirs est poussée à un point qu'on ne peut se figurer. Nulle part, à aucun degré, la volonté d'un homme, fût-il même revêtu de l'autorité suprême, ne peut mettre en mouvement une série de corps ou de fonctionnaires administratifs.

La république des Provinces-Unies, qui, après avoir conquis la liberté pour elle et pour les sociétés modernes, a joué le rôle d'une puissance de premier ordre, malgré la petitesse de son territoire, avait une organisation politique encore plus compliquée que celle des États-Unis. Quoique je l'aie étudiée avec la plus grande attention, je n'oserais pas dire que je la connaisse[1]. Quand on voit combien les pouvoirs étaient disséminés, et à quel point toute uniformité, toute unité même, faisaient défaut dans le gouvernement, on s'étonne que cet État ait pu résister aux attaques des plus puissants royaumes du continent, l'Espagne, la France et l'Angleterre, et devenir le centre des grandes coalitions européennes.

Quoi de moins simple que les constitutions de la république romaine et des républiques italiennes au moyen âge[2]!

Et l'organisation politique de la Suisse actuelle, qui peut se vanter de la connaître, avec ses vingt-deux cantons ayant chacun ses traditions, ses coutumes locales, sa législation particulière et sa constitution toujours en voie de transformation? Rien que le système scolaire du canton de Zurich mériterait une étude sérieuse, tant on est parvenu, par d'ingénieuses combinaisons, à y donner à chaque influence la place qui lui revient.

Ainsi donc, nulle part la république n'a eu cette forme simple que ses partisans ont toujours voulu lui imposer en France. Si, obéissant à une logique superficielle et à une manie de simplification irréfléchie, on tente de nouveau de la fonder sous cette forme, on ne parviendra pas à la faire durer, parce qu'elle ne sera qu'un despotisme hypocrite et insupportable.

(1) V. l. XII, chap. XII.
(2) V. l. XII, chap. V.

CHAPITRE VIII

LA RÉPUBLIQUE AFFAIBLIT MOINS LE POUVOIR EXÉCUTIF QUE LA MONARCHIE CONSTITUTIONNELLE

Un autre caractère que l'on attribue généralement à la république, c'est de réduire le pouvoir exécutif presqu'à l'impuissance. C'est un des motifs pour lesquels le parti radical s'attache avec passion à cette forme de gouvernement ; mais en cela encore il se trompe.

Un chef de république, quelque nom qu'on lui donne, de quelque façon qu'il soit élu, aura plus de pouvoir qu'un roi héréditaire dans une monarchie vraiment constitutionnelle. La raison en est simple.

Le chef de la république n'arrive à ce poste élevé que par sa valeur personnelle. Il se sera distingué par son éloquence, par ses connaissances administratives, par son génie militaire. Pour s'élever, il aura fait usage de sa volonté, et il est habitué à la faire prévaloir. Il a des idées politiques arrêtées, connues. C'est même en raison de ces idées qu'il aura été choisi. Arrivé au pouvoir, il se servira de ses talents, de son autorité personnelle pour faire triompher ces idées. Il ne craindra pas d'engager la lutte contre l'assemblée législative ou il la pliera à sa volonté par d'autres moyens. Au lieu de n'avoir que le prestige presque évanoui de la couronne, il disposera de la force vive du parti qui l'a porté au fauteuil. S'il est armé du veto, il en fera usage. Presque tous les présidents des États-Unis l'ont fait, et l'un d'eux, Johnson, jusque sous le coup d'une accusation de haute trahison [1].

(1) V. l. VII, chap. III, *Le veto.*

On aura beau faire élire le chef du pouvoir exécutif par l'assemblée nationale et le déclarer toujours révocable, il n'en restera pas moins vrai qu'un mérite exceptionnel l'aura porté à la présidence et que, disposant en outre de l'autorité du pouvoir suprême, il exercera une influence prépondérante.

Tant vaut l'homme, tant vaut le pouvoir dont il dispose. Nous en avons eu un exemple concluant sous les yeux en M. Thiers. Il est impossible de rendre le chef de l'État plus dépendant de la volonté d'une assemblée qu'il ne l'était. Un vote, une marque de défiance, moins que cela, le moindre symptôme de refroidissement suffisait pour le renverser. Une ombre de dissidence a suffi pour qu'il abandonnât le pouvoir. Et pourtant jamais roi constitutionnel n'a joui d'une autorité qui approchât de la sienne. Il n'était pas le dépositaire presque inerte du pouvoir exécutif, il avait aussi le pouvoir législatif dans ses mains. En réalité, il était tout-puissant, bien plus même que ne l'est le tsar.

Considérez maintenant, à côté de la personnalité active, vigoureuse, entreprenante du chef élu, le rôle effacé du souverain héréditaire dans une monarchie constitutionnelle. Son éducation, très soignée peut-être, sera en général énervante, parce qu'il sera constamment entouré de prévenances, de soins et d'adulations. Il n'a pas à se conquérir une place dans la vie : cette place est toute faite et c'est la plus haute. L'apprentissage de ses fonctions de roi consistera, non à faire usage de sa volonté, mais à en faire le sacrifice ; non à montrer ses préférences, mais à les dissimuler ; non à produire ses idées et à en poursuivre la mise en pratique, mais à ne pas même les laisser deviner. Les souverains constitutionnels modèles, comme le roi Léopold Ier ou la reine Victoria, n'ont jamais fait voir vers quel parti ils penchaient. Comme ils ne peuvent retremper leur popularité dans l'élection, ils ont besoin de la conserver par les plus grands ménagements.

On ne voit plus jamais se produire en Angleterre ces conflits entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, si fréquents en Amérique. Il y a plus : on ne les croit même pas possibles. La raison en est, comme le dit M. Bagehot, que nul n'admet plus que la couronne puisse tenir le Parlement en échec; celui-ci est désormais le maître suprême et incontesté.

En 89, la France a fait une révolution pour ne pas accorder le veto au roi. Le veto remplissait d'épouvante tous les amis de la liberté : — craintes sans fondement. Les constitutions contemporaines accordent le veto au souverain; mais c'est une arme d'apparat; il ne peut plus en faire usage.

Ainsi donc, adversaires du despotisme, voulez-vous que le pouvoir exécutif soit inerte et faible? remettez-le aux mains d'un monarque constitutionnel.

Entre celles d'un chef élu, il aura une tout autre énergie, parce que celui-ci, fût-il nommé pour peu de temps ou même révocable, jouit, pendant qu'il tient le pouvoir, de toute l'autorité que lui donne une volonté ferme, l'habitude de la lutte et les passions du parti qu'il représente; et cette autorité il l'emploiera, tandis que le roi ne se servira même pas de toute celle qu'il tient de la constitution ou du prestige de la couronne.

En un mot, dans nos sociétés actuelles, le pouvoir exécutif sera débile, s'il est héréditaire; fort, s'il est électif.

CHAPITRE IX

LE POUVOIR EXÉCUTIF SERA SOUVENT EN DES MAINS PLUS HABILES DANS LA MONARCHIE CONSTITUTIONNELLE QUE DANS UNE RÉPUBLIQUE

Toutes choses égales d'ailleurs [1], les grandes affaires seront mieux conduites dans une monarchie constitutionnelle, que dans une république avec un président directement élu par le peuple, comme aux États-Unis. En voici les raisons.

Dans la monarchie constitutionnelle, celui qui conduit les affaires ce n'est pas le souverain, c'est le chef du cabinet. Or, ce premier ministre est ordinairement un homme éminent. Il émane d'une élection à deux degrés. Il est le plus capable d'une majorité de représentants qui sont eux-mêmes choisis par la majorité des électeurs. Le chef du cabinet sort, pour ainsi dire, d'une double sublimation politique. Il a dû conquérir sa place à force de talent, de prévoyance, d'esprit de conduite et d'éloquence. Il ne la garde que s'il réussit. Un échec sérieux le précipite du pouvoir. Il est donc obligé d'être à la fois sage dans ses conceptions et heureux dans ses entreprises.

(1) Cette formule devrait précéder toute affirmation en politique et en économie politique, car sans cette réserve, il n'est point de proposition qui soit rigoureusement exacte. Ainsi, je crois que les États-Unis ont déployé plus de sagesse dans leur conduite que l'Angleterre. Jusqu'à présent ils ont montré plus de respect pour le droit, plus d'horreur pour la guerre, plus de modération dans leurs relations extérieures, beaucoup plus de lumières dans leur administration intérieure ; mais cela vient de ce que les fondateurs de l'Union lui avaient donné des sentiments de moralité, de religion, d'égalité, de saine démocratie, que l'Angleterre ne possédait pas au même degré.

Les rois absolus mettent parfois la direction de l'État entre les mains de ministres supérieurs à ceux du régime parlementaire, parce que ces ministres ne sont pas tenus à être orateurs, et qu'on peut être un très grand homme d'État sans avoir le don de la parole; mais souvent aussi le choix du souverain absolu est dicté par les considérations les plus mesquines ou les moins avouables, et alors il donne le pouvoir à des hommes dont l'incapacité perd les empires.

Dans le régime constitutionnel, le choix du premier ministre peut ne pas s'élever si haut; mais jamais il ne tombe si bas, parce qu'il est toujours la conséquence d'une aptitude active, dominante et reconnue par le pays.

Dans une république, le président est élu parfois à cause des services qu'il a rendus ou de la gloire qu'il a acquise, mais parfois aussi parce qu'il a le mérite négatif de ne froisser vivement aucune opinion et de ne porter ombrage à personne : très souvent, en Amérique, c'est cette qualité qui a déterminé le choix du candidat à la présidence. Aussi peut-on dire, je crois, que les premiers ministres en Angleterre ont été, en général, supérieurs aux présidents des États-Unis, en exceptant, bien entendu, les fondateurs de l'Union.

Le président est nommé pour agir; il est responsable. Il ne suffit pas qu'il règne, il faut qu'il gouverne; mais il n'a pas le congrès dans la main; il a même peu de moyens d'agir sur lui, car ses chefs de service ne peuvent se présenter dans les chambres. Ses capacités gouvernementales seront donc souvent paralysées, d'autres fois elles provoqueront des conflits; en tout cas, elles ne s'appliqueront que difficilement au gouvernement de l'État.

C'est un inconvénient grave, et il n'a point passé inaperçu; mais il a fallu le subir pour échapper au danger des usurpations de pouvoir et des coups d'État. Entre deux maux, la sagesse consiste à toujours choisir le moindre. Il n'en est pas moins vrai que dans le même pays l'homme le plus capable de le bien gouverner arrivera plus probablement à la direction des affaires comme chef du cabinet que comme président d'une république; et, dans cette première qualité, il pourra mieux faire usage de son habileté gouvernementale que dans la seconde.

Dans la monarchie, on peut tirer tout le profit possible de ses capacités, et il n'y a rien à en redouter, car il ne peut songer à une usurpation, le roi le tenant toujours en respect.

Comme président, plus il sera doué de talents extraordinaires, plus il nourrira de longs et vastes desseins, plus, en un certain sens, il voudra la grandeur de sa patrie, que seul il croira pouvoir assurer, et plus il sera tenté d'employer la force dont il dispose pour s'éterniser au pouvoir.

Ainsi donc, dans la monarchie constitutionnelle, la sagesse commande de porter aux affaires l'homme d'État le plus capable, le plus actif, le plus doué de volonté. Dans une république, la prudence conseille de l'éloigner, car mieux vaut un président médiocre qu'un homme de génie usurpateur. L'ostracisme y est souvent une regrettable nécessité.

On comprend que les Athéniens, amoureux de la liberté, et craignant de la perdre y aient eu recours.

CHAPITRE X

QUAND LE POUVOIR SUPRÊME EST ÉLECTIF LA SUITE DANS LES DESSEINS FAIT SOUVENT DÉFAUT

Un autre désavantage d'un président élu par le peuple pour un terme limité, c'est l'instabilité des idées, le manque d'esprit de suite. Au bout d'un temps fort court l'administration change; un nouvel esprit préside à la direction de l'État.

Cet inconvénient est si grand qu'aux États-Unis on tend de plus en plus à réélire le président sortant, afin d'éviter ce brusque changement.

Dans ce pays, où la décentralisation, l'indépendance des institutions locales et le caractère de la nation rendent une usurpation impossible, ce remède est sans danger et il atténue le mal.

En Europe, il conduirait trop souvent au consulat à vie, et de là, à la souveraineté héréditaire.

Le chef du cabinet, au contraire, continue à gouverner tant qu'il conserve l'appui du Parlement et la confiance du pays; nul terme n'est fixé à la durée de ses fonctions. S'il est habile, prévoyant, souple et énergique tour à tour, sa carrière peut se prolonger aussi longtemps que celle d'un ministre dans un régime absolu. Soit au pouvoir, soit dans l'opposition, il continuera à guider son pays jusqu'à la fin de ses jours, comme l'ont fait la plupart des grands ministres anglais. Le chef du cabinet exerce ainsi une sorte de royauté révocable, responsable, mais durable néanmoins, à qui ne manquent ni l'esprit de suite, ni les grands desseins poursuivis avec prévoyance et constance.

De ce qui précède, on peut conclure, je crois, qu'un même peuple aura plus de chances d'être bien gouverné avec un premier ministre parlementaire qu'avec un président élu directement par le peuple.

Le moyen d'assurer sous ce rapport à la république les avantages que présente la monarchie, c'est de la faire aussi gouverner simplement par un chef de cabinet, en supprimant la présidence. Reste à savoir si le peuple est assez éclairé pour se contenter d'une administration semblable à celle d'une société anonyme.

Une république ainsi organisée serait un gouvernement de raison; or, presque partout en Europe le peuple est encore bien peu raisonnable. Il s'attache à un nom. Ce n'est pas de lui-même, mais d'un grand homme qu'il attend son salut. Dans un moment de crise surtout, il lui faut un guide à suivre, un sauveur à élever sur le pavois et à déifier. Il veut que le pouvoir s'incarne dans un chef visible.

Les partisans de la république comptent pour la maintenir sur l'appui du peuple. Ils ne considèrent qu'un petit groupe d'hommes, groupe d'élite puisqu'il pense comme eux. Il oublient le vrai peuple, qui a toujours aimé les faux dieux et les tyrans, qui jadis est resté païen parce qu'il ne pouvait s'habituer aux temples sans autels, sans sacrifices, sans pompe et sans divinités du christianisme primitif, et qui n'y est entré que quand on lui a rendu des cérémonies, des pontifes et des idoles sous forme de saints; le peuple qui jadis à Naples, en Espagne, en France, en Hollande, comme jadis à Rome et en Grèce, a toujours soutenu le pouvoir absolu.

C'est dans l'aristocratie que la république a trouvé partout ses plus fermes et ses derniers défenseurs.

La république, en effet, comme le culte des iconoclastes, est un régime spiritualiste. Il faut que la vie de l'esprit soit développée pour le comprendre et le pratiquer.

CHAPITRE XI

LA RÉPUBLIQUE EST MOINS FAVORABLE A LA LIBERTÉ QUE LA MONARCHIE CONSTITUTIONNELLE

On croit aussi généralement que la république est plus favorable à la liberté que la monarchie constitutionnelle. Pour peu qu'on y réfléchisse, on verra qu'il n'en est rien.

Dans nos sociétés modernes, la liberté politique consiste surtout dans le respect des minorités. Or, quand toutes les fonctions sont électives, la minorité risque bien plus d'être opprimée que quand elles ne le sont pas.

Dans le premier cas, la majorité qui triomphe occupe toutes les places. Le chef de l'État monte au fauteuil en vainqueur. Il y arrive par l'appui d'un parti, dont il doit exécuter le programme et satisfaire les ambitions. La minorité se trouve partout dans la situation d'un vaincu, et les dépositaires du pouvoir deviennent pour elle des ennemis. Il ne lui reste pas un abri, pas un rempart.

Aux États-Unis, après l'élection d'un nouveau président, tous les fonctionnaires qu'il a le droit de nommer sont remplacés par ses adhérents. Une politique nouvelle demande, dit-on, des agents nouveaux. Pour qu'un peuple supporte un semblable régime, il faut que ses mœurs, ses institutions, ses traditions lui aient donné une trempe particulière. Introduit en Europe, il aurait les conséquences les plus funestes.

Dans une monarchie constitutionnelle, la majorité triomphante ne peut occuper toutes les places, ni traiter le pays en territoire conquis. Le souverain a un intérêt évident à l'empê-

cher d'abuser du pouvoir et à protéger la minorité, qui, battue aujourd'hui, peut triompher demain.

Représentant lui-même les intérêts permanents du pays, ou tout au moins dévoué à sa propre conservation, il voudra que les fonctionnaires survivent aux défaites alternatives des partis, et il n'accordera pas de destitutions en masse. Il s'opposera tant qu'il le pourra à ce que le parti victorieux use de sa force pour faire des lois de majorité, qui écraseraient définitivement le parti vaincu, parce que ce serait jeter celui-ci dans une opposition désespérée et bientôt anarchique, qui menacerait de ruine les institutions établies. « Toute mesure, disait en 1587 le roi Léopold Ier, qui aurait pour effet de fixer la suprématie d'un parti sur un autre, constituerait un grand danger. » Sage et profonde maxime d'un souverain qui mieux que nul autre aurait pu écrire la théorie du régime constitutionnel, qu'il avait si bien pratiqué[1].

Les partis se modifient et disparaissent, mais tant qu'un parti est encore plein de vie, fût-il même minorité, c'est une grave imprudence de lui ôter les moyens de reprendre l'ascendant par des voies légales. Or, une telle façon d'agir rencontrera plus d'obstacle dans la monarchie que dans la république. C'est ici que le veto royal serait d'une grande utilité, s'il pouvait encore en être fait usage. Cette prérogative de la couronne, que l'on combattait autrefois comme l'arme de la tyrannie, doit devenir en réalité le dernier refuge de la minorité et le bouclier de la liberté.

(1) Voy. l. VII, chap. VII. *Un roi constitutionnel, Léopold Ier, roi des Belges.*

CHAPITRE XII

D'UNE OBJECTION QU'ON PEUT ADRESSER A LA ROYAUTÉ ABSOLUE, NON A LA MONARCHIE CONSTITUTIONNELLE

J'ai essayé de montrer ce qu'avaient de peu fondé certaines opinions qui ont cours au sujet de la république. Il en est d'autres au sujet de la monarchie qui sont également erronées.

Ainsi l'on dit : la capacité de bien gouverner ne se transmet pas plus aux premiers-nés que toutes les autres aptitudes ; il est donc absurde d'établir une royauté héréditaire. Voici comment de Tracy exprime cette idée dans ses commentaires sur Montesquieu : « Tel qui se croirait en démence, s'il déclarait héréditaires les fonctions de son cocher ou de son cuisinier, ou s'il s'avisait de substituer à perpétuité la confiance qu'il a dans son médecin, en s'obligeant, lui et les siens, de n'employer jamais en ces qualités que ceux que lui désignerait l'ordre de primogéniture, encore qu'ils fussent enfants ou décrépits, fous ou imbéciles, maniaques ou déshonorés, trouve cependant tout simple d'obéir à un souverain choisi de cette manière. Il est si vraisemblable que les enfants de celui qui est revêtu d'un grand pouvoir seront mal élevés et deviendront les pires de leur espèce ; il est si improbable que si l'un d'eux échappe à cette maligne influence, il soit précisément l'aîné ; et quand cela serait, son enfance, son inexpérience, ses passions, ses maladies, sa vieillesse, remplissent un si grand espace dans sa vie, pendant lequel il est dangereux de lui être soumis ; tout cela forme un si prodigieux ensemble de chances défavorables, que l'on a peine à concevoir que l'idée de courir tous ces risques ait pu naître, qu'elle ait été si généralement adoptée et qu'elle

n'ait pas toujours été complètement désastreuse. » On ne peut mieux dire ; seulement l'objection n'atteint point la royauté constitutionnelle, que certaines nations conservent librement ; elle ne s'élève que contre le despotisme que les hommes subissent, mais ne choisissent pas.

Pour que la monarchie constitutionnelle soit un bon gouvernement, il ne faut pas que les qualités d'un bon souverain se transmettent suivant l'ordre de la naissance. Le roi règne, il est vrai ; mais il ne gouverne pas. S'il est sensé et habile, il rend au pays de très grands services ; mais fût-il méchant ou fou, il ne peut faire assez de mal pour perdre l'État.

Le pouvoir réel étant aux mains du chef de cabinet, les vertus et les talents du roi ne seront pas inutiles, mais ses vices, ses folies même ne peuvent atteindre directement les citoyens protégés par les lois. La démence de George III a certainement fait commettre des fautes à l'Angleterre ; elle ne l'a pas empêchée de déployer une grande énergie au dehors et de poursuivre à l'intérieur l'affermissement de ses libertés. Les mauvaises chances de l'hérédité royale ne sont à redouter que quand le monarque dispose à son gré du sort de ses sujets et de la destinée de son pays.

On a expliqué le règne remarquablement heureux des femmes qui ont porté la couronne, en disant que sous les reines ce sont des hommes qui gouvernent, et sous les rois, des femmes.

Le mot est piquant, mais il n'est pas juste ; car le genre de mérite qui désigne un favori au choix de sa souveraine n'est certes pas l'art de bien gouverner.

Le succès du règne des femmes vient plutôt de ce que sous elles, comme aujourd'hui en Angleterre, le pouvoir suprême a été réellement exercé par les ministres.

Lord Russell a dit, un jour, au Parlement que les Anglais devaient plus de reconnaissance à la reine Victoria qu'à tous leurs autres souverains, parce que c'était sous son règne que la nation avait définitivement pris l'habitude de se gouverner elle-même.

On le voit, l'objection de Tracy contre l'hérédité de la couronne n'atteint que la monarchie absolue, non la monarchie constitutionnelle, comme elle existe en Angleterre.

CHAPITRE XIII

LA RÉPUBLIQUE PEUT, MIEUX QUE LA ROYAUTÉ, RÉPRIMER LES INSURRECTIONS

Voyons maintenant les avantages réels que présente la république. On a dit que la république peut seule supporter le suffrage universel et la liberté absolue de la presse, dont il faut bien désormais s'accommoder.

Je crois que la monarchie constitutionnelle peut continuer à subsister même avec ces deux institutions, si le monarque se renferme strictement dans son rôle, car les paysans voteront généralement pour l'ordre établi, et la presse n'aura à attaquer que le chef de cabinet, qui seul agit ; mais il est vrai cependant que le mécanisme de la monarchie constitutionnelle est extrêmement délicat à manier au sein des démocraties modernes. De la part de la nation elle demande de la modération, du discernement, un jugement sain ; de la part du souverain, au moins dans les commencements, beaucoup de tact, d'abnégation, de déférence pour les vœux du pays et le renoncement à toute politique personnelle. Elle exige un roi très intelligent et disposé à faire usage de son intelligence, non pour diriger la machine, aux applaudissements du public, mais pour en graisser modestement les rouages, sans qu'on s'en aperçoive. L'échec de Louis-Philippe, qui avait tant d'expérience, tant de dévouement au pays, et l'esprit si fin, si prévoyant, montre bien la difficulté de la tâche. Or, dans la monarchie, si le roi échoue, il est renversé par la violence, et tout est en péril.

Dans la république, le peuple ne réélit pas le président

incapable, ou la chambre lui retire son pouvoir, et on fait ainsi l'économie d'une révolution.

Il demeure vrai, tout au moins, que la république supportera mieux que tout autre régime une presse entièrement libre et le suffrage universel, — à condition toutefois que le pays soit républicain.

On craint tant aujourd'hui les bouleversements sociaux, que l'on considérerait volontiers comme la meilleure forme de gouvernement celle qui est la plus propre à combattre ce danger. Les nations épouvantées sont portées à croire que le despotisme a ce mérite, et elles se livrent à un maître. Leur erreur est grande.

Le despotisme, d'abord accueilli avec transport, ne tarde pas à soulever contre lui l'esprit de liberté, qu'on n'est pas encore parvenu à étouffer complètement dans notre Occident. La lutte s'engage ; les amis de la liberté, pour attaquer le pouvoir, cherchent partout des alliés, et ils en trouvent précisément dans ces mécontentements sourds et redoutables que provoque l'ordre social actuel. Ils accroissent ainsi démesurément la force d'un mouvement qu'ils auraient combattu, s'ils n'avaient songé avant tout à renverser la tyrannie.

Au contraire, avec la république, il semble qu'il n'y ait plus de conquêtes à faire sur le terrain politique. L'attention peut donc se porter continuellement sur la défense de l'ordre social.

D'ailleurs, comme on l'a remarqué, la république, qui est la nation elle-même, peut déployer une vigueur de répression interdite à la monarchie, car celle-ci doit mesurer ses coups avec une extrême modération : on ne lui pardonne pas le sang versé pour sa défense. C'est au nom de quelques émeutiers, tués en février 1848, que l'on a renversé la monarchie de juillet.

La république de 1848 et celle de 1871 ont, chacune, vaincu des insurrections d'une puissance sans exemple, au prix de combats acharnés et d'exécutions inexorables, dont aucun souverain n'aurait osé prendre la responsabilité.

Aux États-Unis, le gouvernement fédéral a vaincu la Sécession, après une des plus formidables luttes dont l'histoire fasse mention.

On attribue à Louis-Philippe ce mot profond, à propos des journées de juin 1848 : « Il n'y a qu'un gouvernement anonyme qui puisse exécuter impunément de telles répressions. » Louis-Philippe a quitté le pouvoir, plutôt que de le défendre à coups de canon.

La république ne peut abdiquer ainsi. Toute faiblesse, toute commisération de ce genre lui sont interdites; après elle, en effet, il ne resterait que le chaos.

Les conservateurs peuvent donc trouver dans la république un rempart plus solide que dans la monarchie, car elle est capable de défendre l'ordre avec une vigueur qu'on ne peut attendre d'aucun autre gouvernement. Dans nos temps troublés, où de nouvelles convulsions sociales sont à prévoir dans l'avenir, la force de résistance, dont la république dispose, devrait la recommander aux sympathies de tous ceux qui auraient le plus à perdre, si une insurrection socialiste venait à triompher.

Les socialistes, au contraire, ne pourraient que gagner à l'établissement du despotisme. Sous son empire, ils feraient des progrès, et au jour de sa chute ils deviendraient probablement les maîtres; mais les apparences troublent tellement la vue des hommes, qu'aucun des deux partis ne voit où est son intérêt.

CHAPITRE XIV

LA RÉPUBLIQUE EST FAVORABLE A L'ÉGALITÉ

Autre avantage de la république : elle favorise la simplicité des mœurs et les progrès de l'égalité.

Les déclamations contre la corruption des cours et en faveur du brouet spartiate n'ont plus de sens aujourd'hui. Cependant il reste vrai que la royauté, donnant le ton à la haute société, pousse au déploiement du luxe. On pense même, en général, que cela fait partie de sa mission, et c'est à cet effet qu'on lui accorde une grosse liste civile.

L'ignorance en économie politique est si grande et l'oubli des principes chrétiens si complet, qu'on prélève, au moyen de l'impôt, des millions sur le travail, afin que le personnage le plus en vue donne, avec l'autorité inséparable du trône, l'exemple de la prodigalité. C'est, dit-on niaisement, pour faire aller le commerce.

Les dépenses de luxe ne sont autre chose qu'une destruction rapide et improductive de la richesse. Le salaire ne peut s'élever cependant que par l'accroissement du capital. De sorte que du même coup on arrête l'amélioration du sort des ouvriers, et on leur donne le spectacle d'une excessive et irritante inégalité.

Depuis l'antiquité, tous les moralistes païens et chrétiens ont répété que le luxe corrompt les mœurs. Nous avions récemment encore sous nos yeux, en France, la preuve de cette vérité. Le faste de la cour impériale, surexcitant dans toutes les classes le goût de la dépense, a fait pénétrer dans les familles le désordre, la gêne et souvent le déshonneur.

Les rois modernes vivent donc assez simplement; ils sont même portés à faire des économies. On leur en fait un reproche ; c'est insensé. Il faudrait, au contraire, leur savoir le plus grand gré de ce qu'ils ne poussent point leurs peuples aux dépenses improductives, et pour leur en ôter la tentation, il serait même sage de diminuer leur traitement.

L'esprit d'économie est un des bons côtés de la république ; jamais on ne pourra reprocher au gouvernement anonyme de la Suisse de contribuer à répandre le luxe et à dépraver les mœurs.

C'est précisément parce que la France est entraînée, par tradition ou par tempérament, à pécher de ce côté, qu'il y faut inaugurer le règne de la frugalité au sommet des pouvoirs. Par une aveugle contradiction, ce sont les représentants des intérêts ruraux qui voudraient rétablir une cour fastueuse, eux qui devraient s'attacher à toutes les institutions qui favorisent la simplicité des mœurs et repousser celles qui mènent à la dissipation.

Dans une époque démocratique, il ne faut pas que le pouvoir suprême soit comme le symbole éclatant de l'inégalité des conditions. C'est par les services rendus qu'il doit se faire respecter.

Les valets aux livrées éclatantes, les équipages somptueux, le faste d'une cour, tout cet appareil qu'il faut payer avec les deniers du pauvre, n'est plus à sa place dans nos sociétés laborieuses. Ce qui convient plutôt, c'est le train de vie du chrétien et le vêtement noir du quaker.

On admet volontiers pour la monarchie la nécessité d'un certain luxe et on reproche à Montesquieu d'avoir écrit : « Dans les républiques où les richesses sont également partagées, il ne peut point y avoir de luxe, attendu que, cette égalité de distribution faisant l'excellence d'une république, moins il y a de luxe dans cette république, plus elle est parfaite. Dans les républiques où l'égalité n'est pas tout à fait perdue, l'esprit de commerce, de travail et de vertu fait que chacun y peut vivre de son propre bien et que, par conséquent, il y a peu de luxe. » Quant à moi, je pense que Montesquieu trouverait, dans le spectacle du monde actuel, bien des raisons pour ne point changer d'opinion. Il ne faut de luxe ni dans une république,

ni dans une monarchie. « Il s'agit de l'humanité telle qu'elle est, et non de la nature humaine telle qu'elle pourrait être, » objectera-t-on. Sans doute, il faut partir de ce qui existe; mais dans les sciences morales, on doit certainement chercher ce qui peut être, et surtout ce qui doit être. On poursuit un idéal; les économistes, à mon avis, l'ont trop oublié.

Autrefois, le faste des rois pouvait être utile, non aux peuples, mais au maintien de la royauté, parce que, comme les pompes du culte, il inspirait à la foule une sorte de vénération superstitieuse. Le souverain, dans l'éclat des magnificences qui environnaient le trône, apparaissait comme un dieu tout-puissant. Le luxe était une des bases du pouvoir. Aujourd'hui ces splendeurs n'en imposent plus : elles irritent; les réponses des récents régicides de Berlin, de Madrid et de Naples le prouvent. « Pourquoi avez-vous voulu tuer le roi ? demande-t-on à Passanante. » — « Parce qu'il est, répond-il, le chef des spoliateurs du peuple, que les contributions réduisent à la misère. Je n'ai aucune haine contre le roi Humbert, qui est bon et dévoué. »

Montesquieu pense qu'il faut à la monarchie le luxe et la corruption, afin que le peuple ne regrette pas la liberté. Les rois actuels comprennent que le dévouement à la chose publique et la simplicité de la vie sont les meilleurs titres à l'amour de leur pays. Le roi Humbert, comme son père Victor-Emmanuel, soldat et chasseur, a horreur du faste et de la représentation. Tandis que partout, à Vienne, s'élèvent sur le *Ring* de superbes palais, l'empereur d'Autriche continue à habiter le vieux burg de ses ancêtres, et il a bien raison de n'en pas vouloir d'autre. Le roi Léopold de Belgique prend sur sa cassette de quoi encourager généreusement les lettres, les arts, l'agriculture et soutenir cette grande œuvre de philanthropie, la civilisation de l'Afrique centrale. Le roi de Prusse se contente de la couchette du soldat. Ne reproche-t-on pas sottement à la reine Victoria de donner l'exemple de l'économie?

Le peuple pardonnerait encore moins le luxe aux hauts dignitaires d'une république qu'aux rois. Il en serait choqué comme d'un scandale, car il y verrait l'ostentation d'un parvenu, dont le superflu serait pris sur le nécessaire des travailleurs.

Une pernicieuse idée s'est répandue, c'est que le bonheur consiste dans l'opulence. C'est aux chefs d'un État républicain à montrer que les plus hautes fonctions s'allient avec la plus grande simplicité et qu'elles sont autre chose qu'un moyen de se procurer tous les raffinements de la sensualité et de l'orgueil.

Montesquieu a eu raison de prétendre que la démocratie exclut le luxe parce qu'elle ne comporte pas l'extrême inégalité. « Si, dit-il, dans un État, les richesses sont également partagées, il n'y aura point de luxe, car il n'est fondé que sur les commodités qu'on se donne par le travail des autres. »

« L'histoire, dit très bien M. Courcelle-Seneuil, nous apprend assez que le luxe ne se développe que chez ceux qui acquièrent la richesse sans travail, soit par le jeu, soit par la guerre, soit par l'intrigue. » N'oublions pas que toutes les démocraties antiques ont péri dans les luttes sociales. Le même danger apparaît à nos yeux et éclate parfois en catastrophes effroyables.

Le seul moyen de prévenir les insurrections et les révolutions est, suivant Aristote, ce grand maître de la politique, d'empêcher une trop grande inégalité. « Faites, dit-il, que même le pauvre ait un petit héritage. » Voilà précisément ce qu'a fait la révolution française, et ce sont, en effet, les petits héritages et les « ruraux » qui, à deux reprises, ont sauvé l'ordre établi.

Il faut continuer à agir dans le même sens. La propriété démocratisée est la seule base solide de la démocratie. Quand tout père de famille sera devenu propriétaire d'un petit champ d'une maison, d'une action, d'une obligation, d'un titre de rente, il n'y aura plus de révolutions sociales à craindre. Il faut donc inculquer aux classes laborieuses, dès l'enfance et dans l'école, la connaissance et l'habitude de l'épargne, rendre aussi facile que possible l'acquisition de la propriété, changer toute loi qui aurait pour effet de la concentrer en quelques mains et, au contraire, adopter toutes celles qui y appelleront le plus grand nombre.

Quant aux classes aisées, leur devoir est de favoriser ce mouvement émancipateur. L'application au travail, l'amour des champs, la simplicité de la vie, la haute culture morale et

intellectuelle, tels sont les exemples qu'il faut présenter aux yeux du peuple.

Le christianisme avait raison : Richesse oblige. Ceux qui disposent du produit net du pays doivent employer leur superflu, non à raffiner les jouissances matérielles ou à surexciter les malsaines satisfactions de la vanité et de l'orgueil, mais à des œuvres d'utilité générale, comme le font déjà plus d'un citoyen américain et plus d'un souverain européen. L'Évangile a apporté le salut, même en ce monde. Les démocraties antiques ont péri dans la corruption et dans les guerres civiles, parce que, fondées sur l'esclavage, elles n'ont pas su organiser la justice. La démocratie moderne échappera à ces périls, si elle parvient à réaliser l'idéal proposé par le Christ et dont la scène des premiers temps était l'image, c'est-à-dire la vraie fraternité humaine.

Voltaire avait raison : ce qui fera disparaître le luxe, ce ne sont ni les sermons des prédicateurs, ni les raisonnements des économistes, mais le progrès lent et continu des institutions et des lois, le triomphe de la démocratie et de l'égalité.

CHAPITRE XV

LA RÉPUBLIQUE EST FAVORABLE A LA PAIX SURTOUT EN FRANCE

Un chef de république sera moins porté à chercher querelle aux autres nations qu'un roi qui est un chef d'armée.

Les souverains européens portent toujours l'habit militaire ; ils ne paraissent en public que revêtus d'un costume de général, même quand ils ne sont point capables de conduire une armée. Le vêtement civil paraît indigne d'eux. Jamais le roi de Prusse et l'empereur d'Autriche ne se montrent qu'en uniforme.

Les rois s'occupent surtout de perfectionner les choses militaires et les engins de combat, fusils, canons et mitrailles, comme si l'art de détruire les hommes était le seul qui méritât leur attention. Ils sont en cela les continuateurs des rois anciens, qui étaient avant tout des guerriers ; mais, dans nos sociétés fondées sur la paix, le travail et l'échange, ces rois guerriers forment un terrible contresens. Disposant de millions d'hommes, aspirant à s'illustrer ou à consolider leur trône par des victoires, jaloux les uns des autres, ils menacent constamment le repos du monde.

Le désarmement, dans les conditions actuelles, est une chimère ; mais si tous les peuples de l'Europe disposaient de leurs destinées, comme ils n'ont aucun intérêt à se nuire, à s'enlever des provinces ou à ruiner leur commerce, ils ne tarderaient pas à imiter la Suisse et les États-Unis : ils renverraient les soldats à la charrue.

Je n'oserais dire que la république est une garantie assurée

de la paix; mais, généralement adoptée et organisée comme aux États-Unis, elle diminuerait certainement les chances de guerre.

La république a pour la France, en ce moment, l'avantage de lui permettre une plus grande liberté d'action dans sa politique extérieure. La monarchie pourrait difficilement, sans compromettre sa popularité, comprimer les impatiences belliqueuses que le désir de la revanche éveille de temps à autre, tandis que la république sera toujours libre d'attendre son heure, car elle n'a pas d'intérêt dynastique à sauvegarder, au prix d'une guerre intempestive. Étant le peuple constitué, elle n'a pas à faire de popularité.

Étranger et citoyen d'un pays neutre et pacifique, de par le droit européen, il ne m'appartient pas d'exprimer une opinion sur les revendications que la France peut tenter un jour; mais ce que l'on doit dire, c'est que ceux qui, en ce moment, allument dans les cœurs la soif de la revanche font le plus grand mal à leur pays, car ils rendent presque impossible la tâche du gouvernement qui s'occupe à reconstituer les forces nationales, et ils le poussent à recommencer de nouveau la politique insensée de 1870.

Pour reconquérir la suprématie militaire, il ne suffit pas, comme les esprits superficiels le supposent, de perfectionner des mitrailleuses, de substituer le canon d'acier au canon de bronze ou l'obus percutant à l'obus à mèche. Il ne suffit même pas de décréter le service obligatoire pour tous ou d'étudier les mouvements tournants. C'est la discipline, le ressort moral, l'instruction dans tous les rangs, les secrets de la haute science militaire qu'il s'agit d'introduire partout, et c'est là une œuvre qui demande de la réflexion et du temps. Or si, pendant que le gouvernement y consacre tous ses soins, le public s'impatiente de ces lenteurs, si l'opposition, flattant les ardeurs de vengeance du public, s'en fait une arme pour renverser le pouvoir, est-il un souverain qui puisse résister à des attaques de ce genre?

On a reproché à Louis-Philippe, sous le nom de paix à tout prix, la politique sensée qu'il faisait suivre à la France et qu'elle n'aurait jamais dû abandonner, et l'opposition radicale, aveuglément ou méchamment belliqueuse, a miné le trône, en

réveillant ces instincts guerriers et ce besoin d'agir au dehors que l'Empire avait inoculé à la nation. Or, si l'on a pu faire une arme de démolition de l'affaire Pritchard et du droit de visite, quand il s'agissait d'une querelle avec l'Angleterre, quel cri de guerre irrésistible l'opposition antidynastique ne pourrait-elle pas élever contre un roi qui, restant sourd aux appels d'une province arrachée à la France, semblerait oublier le devoir de relever l'honneur national et de reconstituer l'intégrité du territoire?

On a presque renversé le trône, en invoquant le nom de la Pologne; comment arrêter une révolution qui prendrait pour mot d'ordre l'Alsace et la Lorraine?

La république seule est assez forte pour imposer la patience et pour résister à une opposition semblable à celle qui a mis en péril l'établissement de Juillet, depuis le jour de sa fondation jusqu'à celui de sa chute.

CHAPITRE XVI

LA MONARCHIE CONSTITUTIONNELLE EST LA PLUS DÉLICATE DES FORMES DE GOUVERNEMENT

La monarchie constitutionnelle, quand elle est pratiquée comme elle l'a été en Angleterre, sous la reine Victoria, et en Belgique, sous le roi Léopold Ier et sous son successeur, donne au pays le gouvernement de lui-même et garantit la liberté mieux que toute autre forme de gouvernement ; mais ce régime excellent exige de la part du souverain ou une indifférence complète ou un tact supérieur.

Si le roi est indifférent et ne s'occupe que de ses plaisirs, c'est le premier ministre qui gouverne et tout marche comme dans une république ; mais si le souverain s'intéresse aux affaires et veut y intervenir, s'il a des visées, des plans, une politique qu'il veut imposer, alors il lui faut une habileté tout à fait exceptionnelle, pour réussir comme Léopold Ier et ne pas tomber comme Louis-Philippe.

Le rôle d'un roi constitutionnel n'est point du tout cette sinécure grassement rétribuée, mais humiliante, que Napoléon refusait, on sait en quels termes, des mains de Sieyès.

Bagehot, dans son livre sur la constitution anglaise, analyse avec une merveilleuse finesse tous les services que l'on peut attendre de cette haute fonction ; mais il en fait voir aussi toutes les difficultés, bien plus grandes encore sur le continent qu'en Angleterre.

Si le souverain a une politique personnelle, il s'efforcera de la faire prévaloir. Il n'osera peut-être pas se mettre en lutte ouverte avec la représentation nationale, mais, usant des énormes moyens d'influence dont le pouvoir exécutif dispose, il fera tout pour que cette représentation soit composée au gré de ses désirs et pour qu'elle y cède. Il tentera d'étendre son

pouvoir, et une lutte sourde, mais pleine de périls, s'établira entre le monarque et la partie la plus ardente du pays. Comme il pourra se débarrasser des Chambres, grâce à l'armée, le régime parlementaire n'existera que par tolérance : toujours il sera à la merci d'un coup d'État.

En Angleterre, ce régime a de si profondes racines, la liberté est si bien défendue, la légalité si respectée, que l'armée ne marcherait pas contre le Parlement.

Sur le continent, la situation est en tout point l'inverse de celle-là, et elle l'est en France plus que partout ailleurs.

Un écrivain qui a approfondi tous les problèmes de la science politique, en des livres qui resteront, Dupont-White, signale ce danger dans une étude intitulée *République ou Monarchie :* « Un petit prince allemand, échappé du Hanovre, s'il passe roi en Angleterre, y deviendra à la longue un simple spectateur du gouvernement, un compteur des partis, bref un roi constitutionnel : cette fortune est échue à nos voisins; mais demandez donc cela en France au prince qui restaure une dynastie, quand il porte un nom lié à toutes les grandeurs de notre histoire, quand il peut, outre les tombeaux de Saint-Denis, nommer quarante de ses aïeux tombés à la bataille, enfin quand, avec tout cela, il vient d'être adopté et acclamé par la nation. Comment cette dynastie renaissante abdiquerait-elle la force du peuple dont elle procède, et la force, le sacrement de ses traditions? Comment n'aurait-elle pas le sentiment très vif de ces origines, avec abus prochain et imminent? Être un tel élu et un tel prince, c'est trop de la moitié pour l'avenir de la liberté française! »

La monarchie constitutionnelle est peut-être le meilleur des gouvernements; mais, dans certains pays, elle offre de telles tentations aux empiètements du pouvoir personnel et de si nombreuses occasions de conflit entre le souverain et le peuple, que c'en est aussi le plus fragile : elle aboutit presque inévitablement à un coup d'État ou à une révolution. Si Louis-Philippe, l'un des meilleurs rois et des plus éclairés qui aient jamais régné, n'a pu réussir à acclimater en France cette forme de gouvernement, qui peut espérer être plus habile ou plus heureux que lui?

CHAPITRE XVII

LA RÉPUBLIQUE PEUT ÊTRE EN FRANCE LA FORME DE GOUVERNEMENT QUI DIVISE LE MOINS

Autre avantage encore de la république, c'est qu'elle peut devenir un gouvernement accepté par tous.

Que les conservateurs s'y rallient, elle aura pour elle l'unanimité, chose difficile, mais possible, et déjà à moitié faite.

Toute monarchie en France aura, au contraire, contre elle les républicains, et l'on ne pourra jamais faire que les républicains n'y soient pas un parti puissant et redoutable, — agissant tandis que les conservateurs dorment, et suppléant au nombre qui lui manque par l'audace de ses entreprises et la persévérance de sa propagande.

Bien des motifs font qu'il y aura toujours beaucoup de républicains en France.

D'abord on élève la jeunesse dans l'admiration des républiques de Rome et d'Athènes et de la Révolution française.

En outre, la royauté rappelle l'ancien régime, avec tous ses abus, détestés jusqu'au fond des campagnes. Ailleurs, en Prusse, par exemple, la royauté a parfaitement administré le pays : elle a créé des écoles, des universités, ouvert des routes, fondé des haras, drainé des marais, perfectionné l'agriculture ; elle a formé la nation, puis elle l'a civilisée.

En France, quoi qu'en disent ses partisans, la royauté avait ruiné le Trésor, dépeuplé les campagnes, corrompu les mœurs, sacrifié les intérêts ruraux aux splendeurs empestées de la cour, détruit les libertés provinciales et communales, tué la vie locale, brisé toute initiative individuelle et toute indépen-

dance de caractère, en un mot, préparé le pays au despotisme sanglant de la terreur, au despotisme militaire de l'empire et à tous ses malheurs subséquents, parce qu'elle l'avait rendu impropre à se gouverner lui-même. La monarchie s'y est écroulée si souvent depuis la fin du siècle dernier, qu'elle a perdu tout prestige. Ce qui est plus grave, nul ne croit plus à sa durée. Elle ne semble donc plus offrir, même aux yeux de ses partisans, cette garantie de stabilité qui est son principal mérite.

Enfin, on pense généralement que les progrès de la démocratie doivent amener partout la république; et la prospérité inouïe de l'Union américaine fait espérer que l'Europe aurait le même sort si elle adoptait les mêmes institutions.

Il se trouve ainsi que la monarchie, en France, a des partisans tièdes, divisés, découragés, et des adversaires ardents, convaincus et entreprenants. Comment pourrait-elle subsister longtemps dans de telles conditions?

Il est une vérité que les faits récents démontrent et qu'il ne faudrait jamais perdre de vue, c'est qu'une nation déchirée par de profondes dissensions politiques ne peut lutter avec succès contre un État de force égale où les mêmes divisions n'existent pas.

D'abord, cette nation ne dispose jamais de toutes ses ressources, car le gouvernement doit en employer une partie à comprimer ses adversaires.

En second lieu, elle ne peut perdre une bataille sans risquer une révolution en face de l'ennemi, ce qui, jetant partout le trouble, désorganise nécessairement la défense.

Napoléon III vaincu ne pouvait rentrer à Paris : c'était la fin de la dynastie. De là cette expédition de Sedan, si étonnamment inepte qu'en Europe on ne pouvait y croire.

Supposons, au contraire, une victoire de la France en avant du Rhin. Dans les premiers huit jours, la Prusse s'y attendait, car il lui fallait quinze jours pour mobiliser son armée. Y aurait-il eu une révolution en Allemagne? Loin de là, la nation se serait serrée autour de son chef. Ce n'est pas à Berlin, c'est à Kœnigsberg qu'il aurait fallu conquérir la paix, et le roi aurait pu la signer sans perdre la couronne.

Entre deux souverains, dont l'un ne peut subir un revers

sans compromettre sa dynastie, et dont l'autre peut compter sur l'appui de ses sujets dans le plus extrême malheur, les chances ne sont pas égales.

A génie militaire de même force, le second fera mieux la guerre que le premier. Voyez Frédéric II pendant la guerre de Sept ans. Vers la fin, il perd bataille sur bataille, son royaume est envahi, sa capitale prise; néanmoins il fait une paix honorable et garde la Silésie : il n'avait rien à craindre des factions. En 1813, Napoléon sacrifie ses armées et ne sait point accepter la paix avantageuse qu'on lui offre : il ne pouvait rentrer dans Paris avec un prestige diminué.

Un pays dont la forme de gouvernement a pour adversaire un parti puissant ou dont l'ordre social est troublé par des luttes de classe n'est pas en mesure de mener à bien une grande guerre. La Révolution française n'a vaincu les armées étrangères que grâce à l'extrême mollesse et aux divisions des souverains étrangers.

Si la France rétablit la monarchie, elle sera toujours en ce point inférieure à la Prusse, car la Prusse est un pays monarchique, où la maison royale, populaire par les services rendus, peut longtemps encore compter sur l'appui de tous.

Les Français, au contraire, ont tellement perdu le sentiment monarchique, — la « loyauté », comme disent les Anglais, — que les légitimistes même ne le connaissent plus. La république peut rendre la force à la nation, en rétablissant l'accord de tous.

C'est pour un pays un avantage très grand d'avoir conservé une dynastie ancienne, que le respect environne, mais à qui on a enlevé toute puissance de nuire, comme en Angleterre. C'est un avantage principalement pour l'avancement des classes populaires, but final que poursuivent les républicains. Voici comment.

République ou monarchie constitutionnelle se valent à peu près, et tout homme réfléchi avouera que ce n'est pas la peine de se battre pour avoir l'une plutôt que l'autre. Cependant si cette question est soulevée par la chute du trône, toute l'attention s'y portera. Les partis lutteront sur ce point. Des efforts énormes seront consacrés à amener le triomphe de l'une ou de l'autre de ces formes de gouvernement, et cette lutte est sté-

rile, car l'enjeu ne vaut pas les sacrifices qu'il nécessite. Pendant ce temps, rien ne sera fait pour résoudre les questions économiques et pour favoriser la diffusion des lumières et du bien-être, ce qui est pourtant la chose principale.

Organisez l'instruction primaire comme aux États-Unis, consacrez-y des centaines de millions, et vous aurez fait mille fois plus pour le triomple définitif de la liberté démocratique qu'en proclamant la république.

Quand la forme du gouvernement est hors de cause, ce sont des réformes sociales que l'on accomplit, et ainsi le peuple s'avance peu à peu, mais sûrement, vers une plus grande égalité.

Le renversement du trône de Louis XVI a été un grand malheur pour la France.

Si les Français avaient conservé leur antique royauté, ils l'auraient dépouillée sans peine de toutes ses prérogatives nuisibles, car elle manquait de tout point d'appui solide. La nation se serait bientôt gouvernée complètement elle-même. Elle aurait rétabli ses libertés provinciales, et elle aurait réalisé le magnifique programme humanitaire, formulé par le XVIIIe siècle, et qui déjà dans toute l'Europe était en voie d'exécution. Elle aurait échappé ainsi à cette triste période de l'Empire, qui lui a fait oublier la liberté pour la gloire des armes et qui a provoqué l'inimitié de l'Europe contre un pays que le genre humain adorait en 1789.

Aujourd'hui probablement la France serait aussi en république, mais elle y aurait abordé, mûrie par une longue préparation, au lieu d'y être jetée par la tempête, comme sur un radeau qui, de temps en temps, menace de sombrer.

Les pays qui ont une dynastie nationale respectée, aimée de tous, comme l'Italie, feront sagement de la conserver et d'appliquer leurs forces au développement de la richesse et de l'instruction, ce qui est la chose essentielle ; mais la France ne pourrait rétablir la dynastie ancienne sans se déchirer de ses propres mains et sans se vouer à une irrémédiable infériorité vis-à-vis des autres peuples. La légitimité est comme l'honneur, « on n'y peut plus rentrer quand on en est dehors ».

Si les conservateurs acceptent la république, elle pourra

continuer à accorder une liberté plus grande que le monarchie. En voici la raison.

Plus un gouvernement est attaqué, plus il a recours aux moyens de compression. La forme et le nom n'y font rien : violemment contesté il sera despotique, ou du moins il emploiera les armes du despotisme. La Convention l'a bien prouvé. Si, au contraire, son existence n'est pas mise en péril, il pourra permettre impunément à toutes les doctrines d'élever leurs tribunes et de fonder leurs journaux.

Aux États-Unis la forme républicaine est voulue par tous ; la liberté est absolument illimitée. Dans les États du Sud, autrefois, l'institution fondamentale, l'esclavage, étant menacée, la liberté d'écrire et de parler touchant ce sujet était complètement supprimée. Il en sera toujours ainsi.

Le seul gouvernement qui puisse donner pleine carrière à toutes les manifestations est celui qui s'appuie sur la grande majorité des citoyens. Or la république, si on le veut, sera ce gouvernement.

Aristote en dit la raison dans une de ces maximes lumineuses qui résument la sagesse de l'antiquité. « La démocratie est le plus solide des gouvernements, parce que c'est la majorité qui y domine et que l'égalité dont on y jouit fait chérir la constitution qui la donne. »

En résumé, la république et la monarchie constitutionnelle sincèrement pratiquées ont tant de caractères communs, et leurs avantages respectifs se compensent à tel point, qu'il ne peut jamais être avantageux de faire une révolution pour substituer l'une à l'autre.

Les nations qui possèdent une dynastie généralement acceptée font bien de la garder et d'appliquer leurs efforts aux réformes sociales. Mais la France, dont le sol n'est plus assez ferme, semble-t-il, pour porter une monarchie, doit s'efforcer de constituer une république stable par le concours de tous.

Il n'est pire situation, pour un peuple, que d'aspirer avec ardeur à une forme de gouvernement qu'il ne parvient pas à faire vivre, et de renverser toujours, en un moment de fureur, celle qu'il s'est donnée, en un jour de lassitude ou d'effroi.

Seulement, pour fonder la république il ne suffit pas de le

vouloir ; il faut encore faire tout ce qui est indispensable à son existence.

Or, c'est ce que les républicains n'ont pas fait jusqu'à présent : ils n'admettent presque aucune des maximes qui peuvent assurer la durée des institutions républicaines et ils ont beaucoup de penchants qui leur seraient mortels.

Je n'ai jamais compris qu'en France les républicains, au lieu de s'inspirer de ce qu'avaient fait les fondateurs de la république en Suisse, aux Pays-Bas, dans les États-Unis, lesquels ont réussi, prennent obstinément pour modèles les hommes de 1793, qui ont lamentablement échoué.

Qu'on attribue à ces hommes toutes les vertus : l'amour de la patrie et de l'humanité, l'éloquence, la vertu, le courage, la fermeté ; plus on exaltera leur mérite, plus il faudra avouer que leurs idées étaient fausses, puisque avec de telles qualités, ils sont cependant arrivés à ce résultat que, pour leur échapper, la France s'est jetée dans les bras d'un tyran.

CHAPITRE XVIII

EN RÉPUBLIQUE, LES CITOYENS DOIVENT SE GOUVERNER NON ÊTRE GOUVERNÉS

Voici une idée fausse qui est incompatible avec l'existence de la république.

Les républicains français de la fin du siècle dernier et beaucoup de ceux de notre temps n'ont pas su ce que c'est que la liberté politique.

Demandons à un publiciste américain en quoi consiste cette liberté. « La liberté régnera, dit M. Francis Lieber, quand on aura accordé les plus sûres garanties à tout acte légitime et posé les obstacles les plus efficaces contre toute intervention non indispensable du pouvoir. » Ainsi créer partout des obstacles à l'action de l'État et au contraire des moyens de défense pour l'activité individuelle, non seulement respecter les minorités, mais dresser pour elles des refuges et des remparts, afin qu'elles puissent résister légalement à la majorité, n'admettre nulle part d'autorité omnipotente, telle est l'idée que les Américains se font de la liberté.

S'emparer de l'autorité par un coup de main, proclamer la république de droit divin, organiser les pouvoirs de façon que la volonté de ceux qui dirigent la république ne rencontre nulle part de résistance, imposer par décret tout ce que l'on croit utile, mettre à néant ou réduire à l'impuissance toutes les autorités locales qui pourraient désobéir, écraser, au besoin, dans le sang tous ceux qui résistent à l'établissement de ce que l'on appelle la justice, supprimer les journaux hostiles, dissiper les réunions malintentionnées, fermer la bouche aux dissidents,

emprisonner les traîtres et les partisans de l'ancien régime, voilà comment on a voulu fonder en France les institutions républicaines.

Les anciens n'avaient pas l'idée de la liberté individuelle telle que les Anglo-Saxons l'ont reçue de leurs ancêtres, et telle qu'ils l'ont consacrée dans leurs lois. En Grèce, comme à Rome, le citoyen était tout entier aux mains de l'État, mais la liberté existait, croyait-on, quand tous prenaient part au gouvernement. La science politique ne consistait pas à garantir les droits des individus, mais au contraire à les plier au service de la cité.

L'Anglo-Saxon veut ne pas être gouverné, le Grec voulait gouverner à outrance, pour atteindre le but posé à l'État.

Laissez faire chacun, dit le premier, et tous seront aussi heureux qu'ils peuvent l'être, ce qui est la fin pour laquelle la société existe.

Emparez-vous de chacun, dit l'autre, ou l'ordre véritable ne s'établira jamais. En ce point, les républicains français ont pensé et agi comme les Grecs, et c'est ainsi qu'ils ont deux fois tué la république.

L'homme moderne, quelque maté qu'il soit par le despotisme et par la lassitude de ses vaines tentatives d'émancipation, ne peut se soumettre à ce régime antique : il résiste, des mécontentements se font jour, des minorités lèvent la tête. Le pouvoir ne peut le tolérer; il veut anéantir toutes les résistances; sa sévérité même en provoque de nouvelles; la lutte s'engage, et, après qu'elle a abouti à la guerre civile, la République s'écroule, sous le poids des désordres qu'elle a enfantés.

CHAPITRE XIX

EN RÉPUBLIQUE LA MINORITÉ DOIT SAVOIR SE SOUMETTRE ET ATTENDRE

Une condition essentielle du gouvernement républicain, c'est que les partis respectent les lois et sachent se résigner à demeurer minorités, jusqu'à ce qu'ils conquièrent la suprématie par les moyens légaux.

Aux États-Unis, rien n'égale l'âpreté, la violence même des luttes électorales, si ce n'est la soumission avec laquelle les partis acceptent le verdict du scrutin.

En France, les républicains avaient hérité de la première révolution la tradition des journées. Un groupe de citoyens de Paris, qui de bonne foi s'appelle le peuple et se croit l'incarnation du droit, marche sur le siège du gouvernement et s'empare du pouvoir.

C'est à coups de journées populaires qu'on a renversé successivement tous les gouvernements; c'est à coups de journées militaires qu'on a aussi établi deux fois le despotisme. L'emploi de la force pour changer les institutions paraît donc si naturel que le parti radical cherche sans cesse à en faire usage. L'Assemblée nationale, même élue par le suffrage universel, ne lui inspire aucun respect. Il trouve toujours quelque raison pour attaquer son autorité; elle représente, dira-t-il, tantôt la corruption et l'intimidation, tantôt la stupidité des campagnes et les préjugés ruraux. Balayer ce foyer de réaction est le premier devoir de tout bon patriote.

L'esprit d'obéissance peut être le propre des âmes serviles sous le despotisme, mais, sans cet esprit, la république ne

subsistera pas, puisqu'elle doit s'appuyer sur le concours spontané de tous.

Contre un tyran, l'insurrection est parfois un devoir; contre un gouvernement libre elle est toujours un crime.

Malheureusement la France ayant presque toujours eu à sa tête des pouvoirs soit usurpateurs, soit combattus par un parti puissant, éclairé et influent, l'hostilité contre le pouvoir était devenue un mal chronique.

Comme jusque récemment aucun gouvernement n'a jamais admis la liberté complète, toutes les insurrections ont pu être considérées comme de glorieuses revendications d'un droit méconnu, et ainsi l'esprit de rébellion est entré dans le sang.

En Angleterre, on fomente pendant des années une « agitation » qui soulève le pays jusque dans ses fondements; des meetings surexcitent les passions populaires; des orateurs enflamment les foules dans les parcs; enfin des centaines de mille hommes roulent leurs flots menaçants jusqu'aux abords du parlement; mais il n'est point fait usage des armes, la légalité est respectée.

A Paris, on enterre le général Lamarque; on promène un drapeau en faveur de la Pologne; on veut avoir le droit de se réunir à des banquets ou d'élire un conseil municipal; aussitôt les coups de fusil partent, le sang coule : c'est une déplorable échauffourée ou une « glorieuse journée », une émeute avortée ou une révolution triomphante. Ce n'est pas avec de semblables traditions qu'on fondera la république.

CHAPITRE XX

LE SENTIMENT RELIGIEUX EST PLUS NÉCESSAIRE A LA RÉPUBLIQUE QU'A LA MONARCHIE

Sur notre continent, les républicains sont en général hostiles à tout sentiment religieux. De Tracy a parfaitement résumé leur opinion à ce sujet quand il dit : « Moins les idées religieuses ont de force dans un pays, plus on y est vertueux, heureux, libre et paisible. » Les faits démontrent que c'est une manifeste et dangereuse erreur.

La force des États-Unis vient de l'esprit profondément religieux des puritains. Cet esprit a présidé à la naissance de la grande république, et il la conserve dans son développement actuel.

C'est la foi des gueux qui a fondé la glorieuse république des Provinces-Unies.

La Suisse est un des pays de l'Europe où le sentiment religieux est le plus répandu, le plus fort et le plus éclairé.

On prétend que la morale est indépendante de la religion ; en pratique, du moins, elles sont inséparables, car ce n'est que par les ministres du culte que le peuple reçoit des idées de morale. Chassez-les, qui restera dans les villages pour enseigner le devoir, avec cette autorité qui donne quelque efficace à la parole ?

Sans mœurs point de liberté, et sans religion point de mœurs, voilà ce que prouve l'histoire.

L'Église romaine ayant jeté l'anathème aux libertés modernes, par l'organe de son chef infaillible, les peuples qui veulent conserver des institutions libres sont conduits, malgré eux, à lutter contre cette Église, et c'est là pour les nations catholiques une cause de désordre et de faiblesse, dont nous ne pouvons encore apprécier toutes les désastreuses conséquences.

CHAPITRE XXI

SANS LIBERTÉS PROVINCIALES ET COMMUNALES LA RÉPUBLIQUE N'EST QU'UN TITRE SANS LE LIVRE

Naguère encore les républicains en France ne voulaient ni des libertés provinciales, ni des influences rurales. C'est encore une erreur. Elle vient aussi de la révolution française, qui a proscrit avec une rage sanguinaire le fédéralisme et les fédéralistes, la seule forme de gouvernement et les seuls hommes qui auraient pu sauver la république.

Les républiques qui durent et qui prospèrent sont des fédérations : la Suisse et les États-Unis.

La raison en est simple : du moment que le pouvoir perd sa prépondérance aristocratique, l'indépendance des provinces doit s'accroître; il n'y a de liberté véritable qu'à cette condition.

Une république unitaire et absolutiste, comme celle que l'on a toujours voulu fonder en France, est un monstre. C'est le donjon du despotisme devant lequel on a élevé un fronton républicain avec les mots sacramentels : *Liberté*, *Égalité*, *Fraternité;* mais le pays n'y étouffe pas moins, faute d'air et d'espace pour se mouvoir.

L'une des plus grandes fautes de la révolution française a été la destruction des assemblées provinciales, et je doute que la France arrive jamais à posséder la vraie liberté, si elle ne les rétablit pas. Léonce de Lavergne a raconté, dans un livre excellent sur ce sujet, le réveil de ces corps politiques si longtemps engourdis.

Quel magnifique spectacle! Partout des réunions d'hommes

éclairés, sensés, dévoués à leur pays, enflammés d'une sainte ardeur pour la justice, pour l'amélioration du sort de tous les peuples, pour le progrès sous toutes ses formes, occupés à la fois des intérêts de l'humanité entière et de ceux de leur localité !

Sous l'ancien régime, quand toute résistance était déjà brisée, les assemblées provinciales n'avaient point cessé de lutter contre l'arbitraire de la royauté. Elles avaient parfois combattu pour conserver des privilèges peu justifiables; mais l'esprit du XVIIIe siècle les pénétrait, et, si elles avaient continué à vivre, elles l'auraient appliqué en des réformes durables.

Le parti radical rêve toujours, comme moyen de progrès, un pouvoir illimité mis aux mains des représentants de la bonne cause. Malheureusement, l'expérience l'a prouvé, le progrès ne peut s'accomplir ainsi, et ce pouvoir illimité finit toujours par tomber aux mains d'un usurpateur.

Ce qu'il faut, au contraire, c'est multiplier les corps indépendants capables de résistance, et ensuite convertir ces corps aux idées nouvelles. C'est ce que les républicains espagnols, dont M. Castelar est l'éloquent organe, ont bien compris; ils repoussent la république unitaire et demandent la république fédérale.

En Hongrie, le parti radical défendait récemment encore l'autonomie des comitats et avec raison. C'est, en effet, grâce à l'indépendance des comitats que la Hongrie est parvenue à défendre ses libertés contre tous les assauts du despotisme, dans une lutte héroïque de deux siècles.

Les républicains allemands sont aussi « particularistes », c'est-à-dire que, tout en voulant unifier l'Allemagne en une seule république, ils demandent que les États particuliers conservent une indépendance aussi grande que celle dont jouissent les États de l'Union américaine.

Les républicains français, avec leur fanatisme d'unité et leur opposition au système des autonomies locales, sont seuls parmi leurs coreligionnaires à marcher dans cette voie, et ils sont en contradiction avec leurs propres principes; c'est un triste legs de leurs aïeux de la Révolution.

C'est à tort aussi qu'ils se défient des campagnes et attendent tout des villes.

Les populations urbaines sont souvent révolutionnaires, ce qui est un tempérament incompatible avec des institutions libres; excellent pour renverser la monarchie, il ne vaut rien pour fonder la république.

Les paysans, au contraire, sont conservateurs d'instinct, mais républicains de mœurs. Si vous pouvez les convertir à la république, celle-ci sera définitivement assise.

Voyez la Suisse et les États-Unis. Leur base solide, c'est la masse des propriétaires ruraux; le point menaçant, ce sont les grandes villes; ici Genève, là-bas New-York.

Cette vérité avait été clairement aperçue par Aristote. D'après lui, aucun peuple n'est plus propre à fonder la démocratie qu'un peuple de cultivateurs. Et en effet, ils vivent simplement des fruits de leur travail, ils sont attachés à l'ordre; leurs besoins sont bornés, leur condition très semblable; ils ne connaissent ni l'oisiveté ni le luxe, ces détestables fruits de l'inégalité, source inévitable des dissensions sociales.

Vouloir fonder une démocratie libre avec l'unique appui des grandes villes, et contre le gré des campagnes, est la plus vaine des tentatives.

Tant que l'État romain a été rempli de propriétaires libres, cultivant leur champ, il a pu constituer une république forte et glorieuse. Dès que Rome s'est peuplée d'une masse de prolétaires et d'oisifs opulents, elle est tombée dans l'empire, et, qu'on le remarque bien, elle ne pouvait y échapper.

Ce n'est pas César, c'est la corruption des mœurs qui a tué la république.

CHAPITRE XXII

L'ESPRIT LITTÉRAIRE DOIT ORNER, NON GOUVERNER LA RÉPUBLIQUE

Il est encore un point qu'il importe de mettre en lumière. Si l'on continue à accorder trop d'empire à l'esprit littéraire, les institutions républicaines prendront difficilement racine.

Tocqueville a montré à l'évidence comment l'esprit littéraire, devenu tout puissant à la fin du siècle dernier, avait engagé la révolution dans la voie où elle devait périr.

La France a toujours adoré l'esprit; elle aime les beaux discours, les livres bien écrits, les idées générales brillamment formulées, les mots vifs, les phrases à effet.

Mirabeau, en grand artiste qui connaît son public, avait toujours soin d'aiguiser une pensée forte en un trait piquant qu'il plaçait à la fin de ses périodes.

Les Français n'ont pas tort d'aimer l'esprit, car c'est par les lettres qu'ils ont acquis la meilleure partie de leur renom, et qu'ils ont contribué à répandre dans le monde certains principes de justice sociale; mais parce qu'on admire les littérateurs, ce n'est pas une raison pour en faire des législateurs. Lisez les poètes et les bons écrivains, dressez-leur des statues, vous ne pouvez leur faire trop d'honneur; mais ne leur confiez pas la direction des affaires publiques, car d'ordinaire ils ne parviennent même pas à diriger les leur. Il ne faut point s'en étonner.

La principale qualité d'un poète et de tout littérateur est l'imagination; or, en affaire, rien n'est aussi funeste que l'imagination. Elle efface les obstacles ou accroît les périls, teint tout ou en rose ou en noir, en un mot, empêche de voir les choses telles qu'elles sont. Les imbéciles font fortune, dit-on, tandis que les hommes de génie se ruinent. C'est que les premiers, rampant à terre, aperçoivent les obstacles et les évitent,

tandis que les seconds, la tête dans les nues, se heurtent à toutes les pierres et se jettent dans tous les abîmes.

La première qualité de l'homme d'État est une vue claire de la réalité, car on ne peut tabler sur des espérances, et il importe de ne tenir compte que des faits. En politique, il ne faut donc pas se laisser guider par des hommes de lettres, ni emporter par l'esprit littéraire. Si je voulais ruiner une province, disait Frédéric II, j'en confierais le gouvernement à un philosophe.

Il est même très dangereux de transporter la langue littéraire dans l'administration de l'État.

Le littérateur vise à l'effet plutôt qu'à rendre la vérité. Il ne se soucie point d'un nombre exact : pour dire beaucoup, il dira mille ou un million, sans y regarder. Il écrira qu'à l'ennemi la France opposera 40 millions de poitrines; il le croira peut-être ou du moins le fera croire.

L'antithèse, la métaphore, l'hyperbole, sont des figures de rhétorique qui, dans un livre, feront peut-être le meilleur effet; mais, dans la bouche de ceux qui gouvernent, elles peuvent amener d'irréparables malheurs.

Que de mal n'a pas fait en 93 la fausse rhétorique du temps! Que de sang versé au nom des belles phrases empruntées à Rousseau ou à Plutarque! C'est un grand danger de donner à la politique d'un pays une expression assez tranchante pour qu'elle tienne dans les deux membres d'une antithèse, et on se prépare de cruels mécomptes quand on veut formuler un programme en métaphores brillantes, ou quand on transforme une situation au gré d'une imagination trop ardente!

Le mal que je signale est grave, surtout quand il s'agit, comme en France, de refaire toutes les institutions, sans le secours de la tradition, celles qui existaient ayant conduit le pays à sa perte.

L'esprit littéraire tient lieu de science politique. Celle-ci est généralement ignorée, car elle n'est guère enseignée. Elle est sans doute cultivée par quelques écrivains d'élite, mais leurs livres sont peu lus et ne sont pas même cités aux assemblées constituantes.

La France devrait avoir partout des professeurs chargés de découvrir les meilleures formes de gouvernement et de com-

muniquer au public le résultat de leurs études, attendu que, tous les vingt ans, elle renverse son gouvernement et en cherche un meilleur.

C'est l'esprit littéraire, ce n'est pas la science politique qui a dicté les constitutions de 1790, de 1793 et de 1848 : aussi n'ont-elles pas duré longtemps.

Il aurait fallu se livrer patiemment à l'étude comparée des constitutions étrangères et recueillir les enseignements de l'histoire, sans se laisser entraîner par le charme de l'éloquence et par la magie de la rhétorique.

Partout où les procédés scientifiques ont été appliqués, de merveilleux progrès ont été accomplis ; mais, chose tout à fait inconcevable, on n'a presque rien fait en France pour favoriser la science qui s'occupe des institutions politiques ; et pourtant c'est du choix de ces institutions que dépend le bonheur, la grandeur, disons plus, l'existence même de la nation.

Aux États-Unis il n'est pas une école où l'on ne fasse connaître des lois constitutionnelles de l'État et de l'Union.

En Allemagne, dans toutes les universités, il y a plusieurs chaires de droit public et de science sociale.

Il en est de même en Hollande et en Italie.

En Belgique, on explique la constitution belge dans les universités, dans tous les établissements d'enseignement moyen et dans beaucoup d'écoles primaires.

Y a-t-il en France beaucoup de personnes qui ont suivi un cours ou fait des études spéciales sur cette importante matière ? Il y a là une immense et inquiétante lacune, qu'heureusement on s'efforce de combler[1]. C'est surtout en fait d'institutions politiques qu'il est nécessaire de faire appel à l'esprit scientifique et de se défier de l'esprit littéraire.

J'ai essayé d'indiquer quelques penchants mauvais et certaines idées fausses qui rendent difficile l'établissement stable de la république. Je voudrais examiner maintenant quelles seraient les institutions qui pourraient en assurer la durée.

(1) L'école libre des sciences politiques, si parfaitement dirigée par M. Boutmy et dont les chaires sont occupées par des professeurs si distingués, a rendu à cet égard les plus grands services ; mais un enseignement semblable devrait être organisé dans toutes les universités qu'on se propose de fonder.

CHAPITRE XXIII

LA RÉPUBLIQUE S'IMPOSE A LA FRANCE QUI Y EST PEU PRÉPARÉE

La république est la forme de gouvernement où la nation intervient, de la façon la plus complète, dans la direction des affaires publiques, car elle nomme les dépositaires de l'autorité suprême, ceux qui exercent le pouvoir législatif et exécutif, et elle ne leur délègue qu'un mandat à court terme. C'est donc la nation qui détermine la marche à suivre et qui décide ainsi de ses destinées.

Pour qu'un semblable régime donne de bons résultats et permette à un pays de vivre et de se développer, il faut que le peuple, de qui tous les pouvoirs émanent, par la voie d'élections souvent renouvelées, soit capable de faire de bons choix, et, pour qu'il puisse faire des bons choix, il faut qu'il ait une certaine habitude de suivre les affaires publiques, et assez de lumières, non pour se faire une opinion sur les différentes questions politiques, mais au moins pour se rendre compte, en gros, de la direction qu'il faut prendre, et pour discerner quels sont les hommes les mieux faits pour marcher dans ce sens avec sagesse et dans l'intérêt bien entendu de leur commettants. Évidemment, ce n'est qu'à cette condition que la république peut donner à un pays la sécurité, la prospérité, la grandeur.

On s'est souvent demandé si le peuple français possédait les aptitudes que nous venons d'indiquer.

Même à l'époque, hélas ! trop courte où il a pu choisir librement une Chambre investie de toutes les prérogatives parle-

mentaires, il était soumis, dans tous les actes de sa vie publique et privée, à une tutelle administrative si omnipotente et si universelle, qu'il n'a guère pu se préparer à la tâche difficile de se gouverner lui-même.

D'autre part, jusqu'en ces derniers temps, des différents pouvoirs qui se sont succédé en France, aucun n'a compris qu'il fallait, à tout prix et à bref délai, répandre dans toutes les classes les connaissances qui sont indispensables à un peuple, auquel on n'a pas craint d'accorder le périlleux droit de nommer, par le suffrage universel, un Parlement omnipotent, ou qu'il fallait, au moins, lui donner ce degré élémentaire d'instruction, que même des rois absolus avaient cru devoir accorder à leurs sujets, dans un pays voisin.

Ainsi, peu de lumière et nulle habitude du *self-government* chez le peuple, beaucoup d'appréhensions et d'idées rétrogrades chez le parti conservateur, des traditions de despotisme et de violence chez le parti républicain, enfin une dangereuse hostilité de classes, voilà certes des éléments qui ne rendent pas facile l'établissement d'une république stable en France.

D'autre part, la restauration d'une monarchie durable offre, semble-t-il, de plus grandes difficultés encore. La proclamer serait peut-être aisé. Il suffirait probablement d'un vote de la Chambre ou d'un coup d'État appuyé par l'armée; mais combien de temps une monarchie ainsi restaurée pourrait-elle résister aux intrigues des bonapartistes, disposant d'une partie de la presse et abusant de la crédulité des campagnes pour leur faire regretter l'âge d'or de l'Empire, aux exigences du clergé réclamant une expédition à Rome et des lois théocratiques, aux républicains agitant les villes et les ateliers, au moyen de la question sociale, et se servant sans relâche de cette arme d'opposition, presque irrésistible, que leur offrirait le désir si général de la revanche contre l'Allemagne?

Un souverain qui voudrait résister aux impatiences belliqueuses et aux illusions de la vanité nationale qu'on soulèverait contre lui, serait perdu; il tomberait sous le poids de l'impopularité.

Le renversement de la république conduirait donc à une nouvelle guerre extérieure, avec la perspective d'une révolution sociale, au moindre échec, comme en 1870. L'enchaînement

des situations est si manifeste qu'on peut difficilement comprendre quel serait le prétendant autre qu'un aventurier qui oserait prendre la responsabilité d'une pareille entreprise.

La France est ainsi tenue de conserver la république, sous peine de s'exposer à des crises et à des catastrophes plus terribles encore que celles qu'elle a déjà traversées. Il y a plus : toutes les puissances qui désirent le maintien de la paix, ne fût-ce que pendant quelques années, doivent souhaiter qu'il ne soit pas fait en France de tentative de restauration monarchique. Il est donc de l'intérêt du peuple français et de l'Europe tout entière, que l'on puisse trouver le moyen de donner, dans ce pays, au régime républicain, l'esprit de suite et de sagesse dont il a besoin pour durer.

Si la France parvenait à implanter chez elle des institutions libres dans le genre de celles qui assurent aux États-Unis une si étonnante prospérité, ce serait une revanche glorieuse, sûre, à laquelle l'humanité applaudirait et qui donnerait au peuple français, en Europe, une puissance, une influence plus grandes, et plus bienfaisantes surtout, que celles qu'il a eues sous Louis XIV et sous Napoléon Ier.

CHAPITRE XXIV

EN RÉPUBLIQUE L'INSTRUCTION UNIVERSELLE DOIT PRÉCÉDER LE SUFFRAGE UNIVERSEL

Les uns prétendent que voter est un droit naturel, et que nul, par conséquent, ne peut en être privé. Les autres soutiennent que c'est un mandat que quelques-uns doivent exercer dans l'intérêt de tous. Ce n'est ni l'un ni l'autre.

Voter n'est pas un mandat; car, à coup sûr, les foules privées du suffrage n'ont pas donné aux électeurs privilégiés la mission de voter pour elles.

Le mandataire doit exécuter scrupuleusement la volonté du mandant : or, dans les pays à suffrage restreint, ceux qui ont le droit de voter doivent-ils obéir aux injonctions de ceux qui ne votent pas et qu'on a écartés du scrutin pour cause d'incapacité? Le capable devrait alors suivre les ordres de l'incapable, ce qui est absurde. Évidemment, le suffrage n'est pas un mandat.

Est-ce un droit naturel? Mais à qui faut-il reconnaître ce droit? A tous ceux qui ont un visage humain ? En ce cas, pourquoi le refusez-vous aux femmes, aux enfants, aux aliénés, aux criminels? Parce qu'ils sont indignes ou incapables d'exercer leur droit, répondez-vous. Je l'admets, et j'en conclus que, si l'incapacité est un motif d'exclusion, la capacité est le titre d'admission au suffrage.

Écartons ce terme de droit naturel qui peut égarer. Il n'y a pas deux sortes de droits : des droits naturels et des droits non naturels.

Tout ce qui est conforme à la justice, à l'ordre général, tout

ce qui favorise la marche de l'humanité et de chaque homme vers la perfection relative à laquelle il sont appelés, constitue le droit. Tout droit est donc naturel, en ce sens qu'il est conforme à la nature des choses et à cet ordre général, le meilleur possible, que les hommes doivent découvrir d'abord et ensuite établir et respecter.

Il est naturel et de droit que l'individu dirige ses propres affaires, parce que nul mieux que lui ne veillera à ses intérêts. Cependant, si quelqu'un manque par trop de raison et gaspille follement ce qu'il possède, on le met en interdit, parce qu'il se nuit à lui-même et, par suite aussi, à la société dont il fait partie. De même, il est naturel, il est de droit, il est désirable que tout homme prenne part à la direction des affaires publiques, parce que son intérêt y est engagé; mais il faut qu'il puisse le faire sans se nuire et sans compromettre la sécurité de la société dont il est membre, sinon il est naturel, il est de droit, il est nécessaire qu'il soit privé du suffrage, dans son intérêt et dans celui des autres.

La capacité, celle tout au moins qui consiste à discerner où est le véritable intérêt, voilà donc manifestement l'unique titre au droit de voter.

La république ne repose pas plus que toute autre forme de gouvernement sur la vertu, car, si Montesquieu avait raison en ce point, elle serait la plus vaine des chimères.

La vertu est nécessaire partout; elle est l'honneur, la force des civilisations spiritualistes; mais elle est une trop rare exception pour qu'on puisse en faire la base des institutions humaines.

Le gouvernement démocratique est moins exigeant; il veut seulement que le peuple soit assez éclairé pour discerner son véritable intérêt. Ce gouvernement repose donc sur l'égoïsme entendu dans le sens complet et élevé du mot. S'il devait compter sur l'esprit de sacrifice, il ne durerait pas un jour.

L'abnégation, le sacrifice est ce qui fait les héros et les saints. La foule même peut s'y élever, dans un moment d'exaltation patriotique ou religieuse; mais cette vertu exceptionnelle ne peut devenir le ressort de la vie de tous les jours.

Le propre d'un bon gouvernement est de procurer la sécu-

rité nécessaire, pour que chacun puisse agir, satisfaire à ses besoins, user librement de ses facultés, dans les limites qu'impose le respect du droit d'autrui. Un semblable gouvernement fait régner l'ordre et la justice et garantit les droits du travail et la propriété légitime issue du travail. Or toutes ces choses sont dans l'intérêt du plus grand nombre. Il suffit donc que la masse du peuple aperçoive le rapport nécessaire qui existe entre ces choses et son intérêt bien entendu, pour qu'il accorde son appui à un bon gouvernement, et dès lors le régime démocratique peut se soutenir.

Mais si le peuple est assez peu éclairé pour ne pas voir ce rapport, s'il s'imagine améliorer son sort par la violence et la spoliation, ou s'il est disposé à écouter ceux qui lui promettent le bonheur sous l'égide du despotisme théocratique ou militaire, alors accorder à tous le droit de voter, c'est creuser le tombeau de la liberté. Elle succombera au sein de l'anarchie et peut-être au milieu d'épouvantables désastres.

Jamais on ne fera admettre que la faculté de perdre la patrie par des votes insensés et d'empirer ainsi le sort des travailleurs, sur qui retombe toujours le plus durement le contre-coup des malheurs publics, soit un droit naturel.

« Toutes les combinaisons de la machine politique, a dit très justement M. Guizot, doivent tendre, d'une part, à extraire de la société tout ce qu'elle possède de raison, de justice, de vérité, pour les appliquer à son gouvernement, de l'autre, à provoquer les progrès de la société dans la raison, la justice, la vérité, et à faire incessamment passer les progrès de la société dans son gouvernement. »

Il est certaines règles de justice, de bonne administration, de prévoyance, qu'un pays est tenu d'observer pour se maintenir et prospérer. Ceux-là seuls qui sont en état de discerner ces règles doivent être appelés à gouverner ou à élire ceux qui gouvernent.

La raison n'est pas, mais doit être le souverain du monde.

C'est à ceux qui ont assez de raison pour voir le rapport qui existe entre la bonne direction de la chose publique et de leur intérêt, et pour ne pas se laisser égarer par ceux qui cherchent à les tromper, c'est à ceux-là seuls et pas à d'autres que revient le droit de suffrage.

Seulement, il y a deux motifs très forts pour admettre au scrutin le plus d'électeurs qu'on peut, sans mettre l'État en péril.

C'est d'abord parce que la minorité qui jouit du suffrage fait presque toujours des lois tout en sa faveur, ou du moins ne défend pas les intérêts des classes exclues du vote, comme celles-ci le feraient elles-mêmes.

Ensuite, c'est parce qu'il n'y a point de meilleure éducation politique que de prendre part à l'agitation électorale et au vote. Le suffrage universel est donc le but vers lequel il faut marcher. Il faut s'efforcer, dans l'intérêt de la justice, de répandre la capacité politique, et, à mesure qu'elle se répand, augmenter le nombre des électeurs; mais il ne faudrait jamais oublier que l'instruction universelle doit toujours précéder le suffrage universel.

La production de la richesse et la guerre, puisque, hélas! il faut parler de cette chose horrible, exigent également aujourd'hui de la science et de l'instruction à tous les degrés de l'échelle, depuis le chef d'industrie jusqu'au plus humble artisan, depuis le général commandant des armées jusqu'au simple soldat.

Le pays où toutes les découvertes scientifiques et les connaissances élémentaires seront le plus répandues ne manquera pas, à la longue, de l'emporter sur les autres.

On ne peut trop se pénétrer de cette vérité, que la science est la source de toute prospérité économique et de toute puissance militaire, de même que l'enseignement populaire est la base de toute démocratie raisonnable et la condition de toute république viable. Il faut donc doter largement ces services, dût-on même enlever quelque chose aux corps de ballet ou aux vaisseaux cuirassés. Ne pouvant restreindre le suffrage universel, il faut au moins l'éclairer.

CHAPITRE XXV

LE PRÉSIDENT ET LES MINISTRES SOUSTRAITS A L'ACTION DU PARLEMENT

Voici ce que dit à ce sujet Stuart Mill : « Je n'ai pas supposé le cas où un grand pouvoir centralisé entre les mains du premier magistrat et l'attachement insuffisant du peuple pour les institutions libres donneraient à ce magistrat la chance de réussir, dans une tentative pour renverser la constitution et usurper le pouvoir. Où existe un tel danger, il ne doit pas y avoir de premier magistrat que le parlement ne puisse réduire d'un seul vote à la condition d'homme privé. Dans un état de choses où ce manque de foi n'est pas impossible, cette prérogative du Parlement, si énorme qu'elle paraisse, n'est même qu'une faible sûreté. » — *Le Gouvernement représentatif*, chap. XIV.

Le président ne doit point paraître dans les Chambres; son intervention personnelle ôterait la liberté aux délibérations et l'exposerait à des échecs qui diminueraient son autorité et rendraient sa position difficile. Il faut qu'il se résigne à la position de haute impartialité d'un roi constitutionnel et qu'il accepte les ministres que la majorité lui indique.

Aux États-Unis, les ministres ne paraissent même pas aux Chambres; ils sont plutôt des chefs de bureau, et comme tels, ils ne sont point imposés par la majorité.

Le régime parlementaire appliqué sous la république me paraît exiger encore une autre réforme, dont les institutions des États-Unis nous offrent l'analogue, mais qui n'est point conforme aux habitudes actuelles de l'Europe.

Un défaut grave du régime parlementaire, c'est, nous l'avons vu (liv. X, ch. 1), l'instabilité des ministères.

Cette instabilité est surtout très fâcheuse pour certains services publics, où il est indispensable de suivre, pendant plusieurs années, un même plan et où il est impossible d'improviser des améliorations. Je citerai principalement les départements de la guerre, de l'instruction publique et des travaux publics.

Pour bien gérer ces départements, il faudrait des hommes tout à fait spéciaux, soustraits aux inquiétudes et aux vicissitudes des luttes parlementaires et assurés d'occuper leurs fonctions pendant un temps assez long.

L'avantage du régime despotique sous ce rapport, c'est que, quand le souverain est assez intelligent pour faire choix d'un bon ministre, il peut le maintenir en place tout le temps qu'il faut pour faire de grandes choses.

Avec le régime parlementaire tel qu'il est pratiqué en Europe, l'impuissance des ministères, qui se succèdent rapidement aux affaires, est parfois ridicule et parfois désastreuse.

Voyez ce qu'ont fait, en Prusse, Stein et von Roon pour la réorganisation de l'armée, Humboldt et von Altenstein pour celle de l'enseignement, et en Russie, le prince Gortschakof, pour développer les ressources de l'empire, et considérez en regard ce qui a été fait en France ou en Angleterre.

En France, depuis 1830, le département de l'instruction publique a été fréquemment aux mains d'hommes éminents, et pourtant combien, jusque récemment, les résultats obtenus ont été insignifiants. MM. Guizot et Duruy avaient commencé d'importantes réformes ; ils ont quitté les affaires avant de rien mener à terme.

L'Angleterre, en ce moment, croit devoir réorganiser son armée. Elle n'aboutit à rien de sérieux, et elle n'a pu abolir l'achat des grades, que par un coup d'autorité de la prérogative royale.

L'expérience prouve donc qu'un bon ministre, soutenu par un souverain éclairé, peut faire beaucoup plus de bien sous un régime despotique que sous un régime parlementaire.

Ce n'est pas une raison pour préférer le despotisme, qui maintient les peuples dans l'enfance ou qui les corrompt et les

énerve; mais c'est un motif pour chercher s'il n'y a pas moyen, sous le régime parlementaire, d'introduire dans la direction de certains services publics l'esprit de suite qui y est indispensable.

Ce moyen nous est indiqué par ce qui se fait dans les États de l'Union américaine. Les ministres sont choisis par le Président en raison de leur compétence, non en raison de la majorité dont ils disposent au Parlement et les chefs de service sont des hommes spéciaux, nommés les uns par le peuple directement, les autres, dans les États particuliers, par le Sénat ou la Chambre des représentants.

En Europe, il faudrait faire nommer par la chambre haute les chefs du département de la guerre, des travaux publics et de l'instruction publique; ils resteraient en fonction jusqu'à révocation et seraient responsables devant le Parlement; ils ne prendraient point part aux débats parlementaires de tous les jours, mais une fois par an, ou à la demande des Chambres, ils viendraient défendre leur budget.

Aux États-Unis, ce régime, quoique des élections populaires trop fréquentes y aient imprimé une excessive mobilité, a néanmoins amené à la direction des principaux services des hommes qui ont fait d'excellentes choses surtout en fait d'enseignement dans les différents États.

En Europe, plusieurs avantages résulteraient de ce système.

D'abord les fluctuations des majorités parlementaires et les incessants changements des ministères cesseraient de mettre obstacle à toute réforme de longue haleine, et les institutions libres pourraient employer à la direction de leurs affaires autant d'esprit de suite et de connaissances spéciales que le fait parfois le despotisme.

En second lieu, les ministres élus par le Sénat n'ayant pas à prendre part aux débats parlementaires, pourraient consacrer tout leur temps à l'étude des graves intérêts qui leur sont confiés, et cependant ils seraient responsables devant les représentants du peuple, condition essentielle du gouvernement représentatif.

Enfin, on diminuerait cette effrayante concentration de pouvoirs qui, quelque nom que porte l'État, république ou monarchie, est toujours le despotisme.

En France, le chef du pouvoir exécutif tient dans ses mains directement ou indirectement plus de six cent mille fonctionnaires; il les nomme partout, dans l'armée, dans la marine, dans le corps judiciaire, dans les ponts et chaussées, dans l'administration des finances et du fisc, dans les administrations locales. Peut-on laisser une puissance aussi exorbitante à un citoyen nommé président pour quelques années? N'est-ce pas lui procurer des facilités extraordinaires pour faire un coup d'État militaire, que de lui remettre le commandement de l'armée et la disposition de tous les grades?

Avec une pareille concentration de pouvoirs, la république n'est qu'un nom, et même une monarchie dite limitée ne le sera jamais en réalité.

Voulez-vous que le pouvoir exécutif sorte de l'élection comme en Suisse, réduisez ses attributions. Faire élire un Président qui a autant de pouvoir qu'un autocrate est un contresens.

Une immense hiérarchie de fonctionnaires superposés, dépendant tous complètement du chef de l'État, telle est la forme de gouvernement que nous ont léguée Rome et Byzance. C'est le despotisme même. En France, Louis XIV et Napoléon ont porté ce régime à sa perfection.

Les peuples catholiques sont entraînés à y voir la forme naturelle du gouvernement et la condition nécessaire de l'ordre, parce que c'est ainsi que l'Église est maintenant constituée et gouvernée.

Le dogme de l'infaillibilité royale est le couronnement logique du système, car un souverain ne peut réclamer l'omnipotence que s'il n'est pas soumis à l'erreur.

Au moyen âge, dans les communes libres, beaucoup de services importants étaient gérés, chacun par un comité de bourgeois, disposant d'un fonds spécial ou d'une taxe spéciale, et rendant compte de leur gestion au corps électoral.

Le même système est encore suivi en Angleterre et en Amérique. Nous en avons vu récemment une application nouvelle en Angleterre dans l'organisation de l'enseignement primaire, dont l'administration est confiée à des bureaux scolaires directement nommés par les électeurs.

Ainsi donc, on trouve dans le despotisme la hiérarchie, et

dans les États libres, la division et même le fractionnement des pouvoirs.

En Amérique, ce n'est pas le bras de fer du pouvoir central qui maintient l'accord entre des autorités indépendantes, c'est la justice appliquant la loi, et ainsi ce sont les juges qui sont les régulateurs suprêmes de la machine politique.

Des ministres spéciaux élus par le Sénat pour les trois départements de la guerre, de l'instruction publique et des travaux publics, pourraient rendre infiniment plus de services que des ministres de cabinet issus des luttes parlementaires et y restant mêlés.

Les pays libres qui adopteraient ce système feraient plus de progrès que les autres. Il pourrait être appliqué avec avantage, même dans une monarchie constitutionnelle. On arriverait ainsi à restreindre l'omnipotence du pouvoir exécutif, et, par conséquent, à prévenir les coups d'État.

CHAPITRE XXVI

DE LA NÉCESSITÉ DES AUTONOMIES LOCALES

Il est un autre moyen encore de tenir le despotisme en échec, c'est de séparer nettement ce qui est d'intérêt local de ce qui d'intérêt général, et de confier la gestion des intérêts locaux à des administrations locales indépendantes et nommées par les citoyens. C'est ce que l'on appelle la décentralisation. Cette idée est très en faveur aujourd'hui, mais on n'en fait que des applications trop timides.

Il faut aller partout, jusqu'à rétablir les anciennes provinces avec des assemblées régionales, en réunissant les départements qui, par les relations géographiques et l'identité des intérêts économiques, forment véritablement un groupe naturel.

Un régime fédéral plus ou moins étroit sera généralement adopté dans l'avenir, parce que c'est le seul moyen d'assurer l'union des races, et plus tard de l'espèce, sans briser les diversités locales et sans asservir les hommes à une étouffante uniformité.

Les libertés locales sont les seules que la plupart des hommes comprennent et qu'ils peuvent exercer à tous les degrés de civilisation.

Voyez les Russes et même les habitants de l'Inde et de Java : ils administrent leurs intérêts communaux de temps immémorial.

Les institutions locales, quand le pouvoir central ne les détruit pas de propos délibéré, comme en France, résistent à tous

les changements politiques et aux convulsions sociales, parce qu'elles répondent à un besoin naturel.

Sans les libertés provinciales, le régime parlementaire ne donne que l'apparence de la liberté : au fond, le despotisme subsiste, exercé tantôt par un monarque, tantôt par une assemblée.

L'autonomie des provinces est la citadelle de la liberté.

Autrefois, le pouvoir du souverain était limité par la faiblesse de ses moyens d'action et par l'indépendance du clergé, de la magistrature, des villes et des provinces. Aujourd'hui, examinez la société française du haut en bas : vous ne trouverez nulle part une force indépendante capable de tenir tête au souverain. Ce régime, de quelque étiquette qu'on le décore, n'est que l'absolutisme tempéré par des révolutions périodiques.

L'histoire d'un peuple sans autonomies locales ne sera jamais qu'une alternative de convulsions et de défaillances.

Songez à la résistance énergique que la Bretagne, cette province si monarchique, a opposée à l'omnipotence royale.

Maintenant on renverse le trône ou on assassine le roi, mais la résistance légale, appuyée sur des droits et sur des traditions, est chose inconnue.

Si la Hongrie a su toujours défendre ses libertés contre les usurpations de l'absolutisme, c'est parce que l'indépendance des comitats a été respectée.

Fermant les yeux aux enseignements les plus clairs de l'histoire, les républicains français ne veulent à aucun prix des autonomies provinciales, et pourtant, sans elles, la république n'est qu'un vain mot, et elle réussira difficilement à se maintenir.

Les seules républiques qui, sans être de simples cités comme Athènes ou Sparte, ou des villes gouvernant despotiquement des pays conquis, comme Rome et Venise, aient assuré à tous une liberté réelle, ont été des fédérations.

Pour fonder la liberté, il faut d'abord réduire les attributions du pouvoir souverain, en constituant des autorités indépendantes qui puissent faire obstacle à ses entreprises; il faut, en second lieu, soustraire au pouvoir central la direction suprême des intérêts locaux.

On l'a dit avec raison, les institutions locales sont l'école

primaire de la liberté; c'est dans les assemblées provinciales que les citoyens apprendront à comprendre à quel point la bonne gestion des affaires publiques importe à leurs intérêts privés. L'Assemblée nationale agit trop loin d'eux, et l'effet de ses résolutions est trop difficile à démêler.

Le *self-government* local est pour un peuple la meilleure des éducations politiques.

Avec l'unité absolue qui règne en France, la même agitation envahit le pays entier et met tout en danger. Tous ont la fièvre en même temps. Ni contre un despote, ni contre une révolution, il n'y a de refuge nulle part.

Avec les autonomies locales, il n'en est pas de même. Chaque province a ses crises particulières qui ne se communiquent pas aux autres.

C'est ainsi que la Suisse et les États-Unis résistent aux orages de la démocratie. Une république unitaire y succomberait bientôt.

Les autonomies locales sont l'accompagnement obligé du régime parlementaire. Sans elles, ce régime ne produit que d'assez médiocres résultats. Il donne même lieu à un mal politique spécial que les hommes d'État italiens ont étudié dans leur pays avec cette perspicacité qui les distingue.

Les travaux publics donnent lieu à une corruption politique d'une espèce nouvelle, d'où résulte un mauvais emploi des deniers de l'État. Pour s'assurer les suffrages de tel district ou de telle localité, on lui accorde un port, un chemin de fer, une église, un canal. Les autres districts réclament à leur tour, et ainsi des travaux très peu nécessaires absorbent des sommes énormes et le budget est mis en coupe réglée.

Le gouvernement se fait des travaux publics, distribués comme des faveurs, un moyen d'influence presque irrésistible dans les luttes électorales.

Cela se voit dans tous les pays où le régime parlementaire s'est trouvé combiné avec la centralisation administrative.

Sans doute il est certains travaux, embrassant le pays tout entier, qui ne peuvent être bien conduits que du centre ; mais ils devraient former l'exception, et tous les autres devraient être exécutés par les provinces ou les communes intéressées. Les assemblées régionales posséderaient toute aptitude à cet

égard. Elles seraient plus économes et auraient plus de connaissance des besoins locaux. Tocqueville a montré de quelle admirable façon les États du Languedoc avaient administré les intérêts généraux de cette province.

L'assemblée régionale aurait à approuver toutes les décisions communales qui maintenant vont s'instruire au centre. Le contrôle serait ainsi plus rapide et plus sérieux.

Il faut voir avec quelle inattention absolue l'assemblée nationale ratifie les emprunts votés par les villes pour comprendre combien cette formalité est illusoire.

Les conseillers provinciaux sauraient au moins ce dont il s'agit. M. Jacini a publié pour l'Italie [1] un projet de décentralisation régionale qui, en grande partie, pourrait s'appliquer aussi en France et ailleurs.

En ranimant les différents foyers de la vie politique en province, on ramènerait l'activité aux extrémités, qui sont froides, et l'on dégagerait la capitale, qui est sujette à des attaques d'apoplexie périodique.

On reprochera peut-être à ce système de porter atteinte à l'unité nationale dont la France s'est montrée toujours si jalouse; mais ce danger n'existe pas, l'expérience l'a démontré.

L'Espagne, la Hollande, la Belgique, ont respecté, en certaine mesure, l'existence de leurs anciennes provinces, et l'unité de l'État n'en a nullement souffert.

Les provinces prussiennes, avec leur administration et leur corps d'armée distincts, leurs institutions civiles souvent différentes, forment presque autant de cantons séparés, et pourtant dans aucun pays les forces de la nation ne sont plus entièrement à la disposition du pouvoir central.

L'unité dans deux ou trois grands services publics, l'armée et l'enseignement surtout, suffit pour assurer l'unité de l'État, dont le sentiment patriotique forme le véritable ciment.

Ç'a été une des erreurs de la révolution française de croire qu'on fortifie le sentiment national, en déracinant les coutumes locales et en proscrivant les traditions et les institutions provinciales.

Il est bon de rappeler à ce sujet les fortes paroles de Ben-

(1) *Memoria dei Senatori Ponza di S. Martino et Stefano Jacini.*

jamin Constant dans son livre sur l'*Esprit de conquête*. « L'attachement aux coutumes locales tient à tous les sentiments désintéressés, nobles et pieux. Quelle politique déplorable que celle qui en fait de la rébellion ! Qu'arrive-t-il ? que, dans tous les États où l'on détruit ainsi toute vie partielle, un petit État se forme au centre; dans la capitale s'agglomèrent tous les intérêts; là vont s'agiter toutes les ambitions : le reste est immobile. Les individus, perdus dans un isolement contre nature, étrangers au lieu de leur naissance, sans contact avec le passé, ne vivant que dans un présent rapide et jetés comme des atomes sur une plaine immense et nivelée, se détachent d'une patrie qu'ils n'aperçoivent nulle part et dont l'ensemble leur devient indifférent, parce que leur affection ne peut se reposer sur aucune de ses parties. »

Le citoyen aimera d'autant plus sa patrie qu'elle lui assurera plus complètement la jouissance de son autonomie locale.

Le Suisse n'est si bon patriote que parce que la confédération respecte et garantit sa langue, ses droits, son caractère particulier. Qu'on essaye d'établir l'uniformité, et le faisceau des cantons unis se brisera sous l'effort des résistances locales.

Necker proposait de généraliser et de régulariser les États provinciaux et de leur faire envoyer au centre des délégués qui auraient formé la haute chambre. L'idée était juste, comme la plupart de celles qu'a émises cet homme d'un si éminent bon sens. Il faut la reprendre et établir des assemblées régionales.

CHAPITRE XXVII

LA RÉPUBLIQUE ET LA POLITIQUE EXTÉRIEURE

Un État qui se constitue en république doit, autant que possible, s'abstenir de s'engager dans les complications de la politique extérieure. C'est là un principe que les fondateurs de la république des États-Unis ont sans cesse mis en relief et auquel leurs successeurs sont restés fidèles jusqu'à ce jour.

C'est aussi ce qu'ont fait jusqu'à présent ceux qui ont dirigé les affaires extérieures de la France, depuis qu'elle a adopté le régime républicain.

Il y a pour cela deux bons motifs. Premièrement, s'engager à fond dans la politique étrangère conduit tôt ou tard à des conflits ou à la guerre. Secondement, les démocrates sont peu aptes à la bien diriger.

M. de Chambrun dit très bien dans son livre à ce sujet : *Le pouvoir exécutif aux États-Unis* (p. 207) :

« A mesure que les sociétés deviennent plus démocratiques et qu'elles se rapprochent, par un mouvement progressif, des institutions républicaines, elles perdent presque naturellement le goût de la politique de cabinet. Les combinaisons savantes, les traités d'alliance secrètement préparés par les grands desseins des hommes de génie, qui, comme Richelieu, avaient si admirablement remanié l'Europe, la guerre d'équilibre et de conquêtes sont des choses essentiellement aristocratiques. »

L'expérience récente confirme la vérité de cette remarque. Voyez à quel point, sous l'empire d'influences et d'idées oppo-

sées, les gouvernements qui se sont succédé en France ont manqué d'esprit de suite dans leur politique extérieure.

La restauration fait la guerre d'Espagne, pour défendre la légitimité, et la guerre de Grèce, pour assurer le triomphe d'une insurrection.

Louis-Philippe soutient Méhémet-Ali jusqu'à la veille d'une guerre contre une coalition européenne; il protège, d'un côté, les libéraux en Espagne; de l'autre, les jésuites du *Sonderbund* en Suisse; il se fait accuser de servilisme envers l'Angleterre à propos du droit de visite, et, bientôt après, il se brouille avec elle à propos d'un mariage, insigne puérilité qui a coûté cher.

La République de 1848, pendant sa courte existence, commet ce crime et cette faute d'envoyer ses troupes à Rome, pour renverser la république italienne et restaurer le pape.

Napoléon III pousse les contradictions jusqu'à la démence. Il veut faire l'Italie, en maintenant le pouvoir temporel du Saint-Siège; il arrive ainsi à se faire exécrer par les prêtres dans le monde entier et par les Italiens dans la Péninsule et ailleurs, à ce point que les bombes d'Orsini lui coûtent presque la vie; après avoir humilié à Sébastopol la Russie, son alliée naturelle, de concert avec l'Angleterre, il inquiète les Anglais et les force à armer leurs volontaires et leurs cuirassés; il va au Mexique pour tenter de fonder un empire, sous prétexte d'arrêter les progrès des Anglo-Saxons, qui le forcent bientôt à rembarquer hâtivement ses troupes; il désorganise ainsi son armée, et, au même moment, pour comble d'insanité, après avoir assuré, de ses propres mains, la prépondérance de la Prusse, en l'aidant par deux fois à enlever des provinces à l'Autriche, il attaque cette Prusse, dont il vient de favoriser la rapide croissance. La conséquence inévitable de cette politique absurde est que la France, au jour de l'épreuve, n'a pu espérer l'appui d'aucun de ces États qu'elle avait successivement attaqués, vaincus, menacés, démembrés et inquiétés.

Si la France a eu ainsi une politique extérieure dépourvue de suite et même parfois de sens commun, cela tient à une cause profonde. Faust disait : « J'ai deux âmes. » La France aussi porte dans son sein deux esprits qui se combattent, l'esprit de la Révolution et l'esprit de l'ancien régime. Suivant que l'un ou l'autre l'emporte, on part en guerre tantôt pour la théo-

cratie et tantôt pour la liberté. Qu'une restauration monarchique s'accomplisse, elle se verra forcée de faire une croisade à Rome. Que le drapeau rouge flotte sur Paris, et on voudra aller le planter à Berlin, à Vienne, à Madrid et à Bruxelles. La France devrait s'occuper sans relâche de ses affaires intérieures et très peu de celles des autres pays. Elle est assez forte pour n'avoir rien à redouter de personne.

LIVRE XII

LES ENSEIGNEMENTS DE L'HISTOIRE

CHAPITRE PREMIER

CE QUE L'HISTOIRE PEUT NOUS APPRENDRE

On dit que l'histoire est l'enseignement des peuples et des rois.

Telle qu'on la raconte d'ordinaire, elle ne donne que les plus détestables leçons.

Quand on voit des fourbes et des méchants arriver au pouvoir et s'y maintenir, les forts écraser les faibles et, comme le disait Napoléon, la victoire se ranger du côté des gros bataillons, on est porté à en conclure qu'il faut être le plus rusé, le plus habile ou le plus fort. C'était bien là l'avis de Machiavel.

L'histoire, comme la nature, est souverainement immorale.

Mais ce que l'histoire doit nous enseigner, c'est comment et pourquoi les peuples ont conservé, perdu ou reconquis la liberté et la prospérité, et c'est cela que les historiens négligent trop souvent de nous montrer.

A cet effet, au lieu de tracer des tableaux généraux et synoptiques, ou d'embrasser toute une période comme un ensemble, l'histoire du moyen âge ou l'histoire moderne, par exemple, il faudrait suivre les destinées de chaque peuple séparément. Certains éléments constitutifs ou certaines circonstances extérieures décident de leurs destinées. Une nation naît, se forme, grandit et décline, comme une personne, mais non point en vertu d'une nécessité naturelle, comme est l'âge et la mort, inévitables pour l'homme, mais en raison de certaines vertus ou de certaines fautes et de certains vices qu'il faut démêler et faire connaître clairement.

C'est dans cet esprit que j'ai essayé d'esquisser l'histoire de la liberté en quelques pays, en tâchant de découvrir les causes qui ont tantôt assuré ses succès, tantôt provoqué ses échecs.

CHAPITRE II

LE RÉGIME POLITIQUE DES SOCIÉTÉS PRIMITIVES

« L'homme est né libre et partout il est dans les fers, » s'écrie Rousseau, et en effet, dans les sociétés primitives, règnent la liberté et l'égalité.

Considérons, par exemple, le régime politique des Indiens de l'Amérique du Nord.

Au sein de chaque tribu, les hommes sont libres. Ils ne sont soumis à aucun code de lois, ni entravés par aucun règlement. Ils obéissent spontanément à des coutumes traditionnelles. Point de magistrats, point de souverain. Le pouvoir qu'exercent les sachems vient, non de la force dont ils disposent, mais de l'autorité dont ils jouissent, en raison de leur âge, de leur expérience ou des services qu'ils ont rendus. En cas de guerre, un chef est élu, mais celui-ci n'a aucun moyen pour transformer son commandement temporaire en souveraineté permanente.

La condition de tous est aussi très égale. Point de propriété foncière individuelle. Le territoire, où la tribu vit principalement des produits de la chasse, est son domaine collectif. Les besoins sont peu nombreux ; les biens mobiliers : armes, vêtements, ustensiles, provisions sont presque les mêmes dans chaque demeure. L'inégalité ne peut naître. Ni la terre ni le capital ne peuvent se concentrer en quelques mains.

Faut-il prendre une résolution en commun, tous s'assemblent et discutent, et la majorité décide. C'est le régime républicain dans toute sa simplicité. On peut dire qu'il est l'ordre naturel, en ce sens que sous tous les climats, chez toutes les

races, il résulte de la nature des choses, c'est-à-dire des conditions économiques de l'existence.

Un régime très semblable régnait encore chez les Germains au temps de Tacite, sauf que l'inégalité est déjà plus grande que chez les Indiens, parce que la possession d'esclaves et d'animaux domestiques, l'agriculture et l'occupation du sol qu'elle nécessite, permettent aux uns d'avoir plus de biens que les autres. Il faut voir ceci de plus près, parce que, comme l'a dit Montesquieu et comme l'a prouvé l'historien anglais Freeman, les institutions libres dont jouissent les peuples de notre Occident nous viennent des Germains.

Ils vivaient des produits de la chasse et de leurs troupeaux, plutôt que de ceux de l'agriculture. « Ils ne s'appliquent pas à l'agriculture, dit César, et la plus grande partie de leur nourriture consiste en lait, en fromage et en viande [1]. » « Leurs mets sont simples, dit Tacite : des fruits sauvages, de la venaison fraîche et du lait caillé [2]. » Déjà ils cultivent des céréales ; c'est même leur seule culture, remarque Tacite : *Sola terræ seges imperatur*, et une partie en est employée à faire une liqueur fermentée semblable au vin, laquelle est évidemment la bière. (*Potui humor ex hordeo et frumento in quandam similitudinem vini corruptus.*)

Pour obtenir ces céréales, il faut labourer le sol et par conséquent l'occuper ; mais cette occupation ne dure qu'un an. Une partie seulement de la terre arable est mise en culture et chaque père de famille y obtient une part, dont l'étendue dépend du nombre des cultivateurs copartageants. L'an d'après, une autre partie est répartie entre tous, occupée et cultivée, et ainsi, par cette rotation annuelle, tout le territoire susceptible d'être emblavé l'est successivement. Sauf la maison et l'enclos qui l'entoure, tout le domaine de la tribu reste propriété collective, tant la forêt où l'on chasse et le pâturage où le bétail de tous paît en commun, que la terre arable annuellement repartagée et temporairement cultivée [3].

(1) *Agriculturæ non student, majorque victus eorum in lacte, caseo et carne consistit* (*De Bel. Gal*, VI, 22.)

(2) *Cibi simplices : Agrestia poma, recens fera aut lac concretum.* (*Germania*, XXIII.)

(3) Tacite. *Agri pro numero cultorum ab universis per vices occupantur,*

Ce mode de culture, qui se pratique encore, en beaucoup de pays, dans les régions peu peuplées, par exemple, sur les communaux des Ardennes belges[1], est tout naturel au moment où l'agriculture remplace peu à peu le pâturage et le régime de possession annale qui l'accompagne est favorable au maintien de l'égalité, ainsi que l'a très bien noté César : « Nul, dit-il, n'a de champs bornés, ni de terrain qui soit sa propriété personnelle, mais les magistrats et les chefs assignent, tous les ans, des terres aux *gentes* et aux familles vivant en communauté, en tels lieux et en telle quantité qu'ils jugent convenable et d'année en année ils les forcent de transporter leur culture[2]. » Parmi les raisons que les Germains donnaient de ces usages, il y a à remarquer celles-ci : « pour prévenir que tous, s'efforçant d'étendre leurs possessions, les plus puissants n'enlèvent les leurs aux plus faibles; que l'amour de l'argent ne s'introduise parmi eux et ne fasse naître les factions et les dissensions; que le peuple soit contenu par l'esprit de justice en voyant la part des biens de chacun rendue égale à celle des plus puissants[3]. »

Ce ne sont pas ces motifs qui ont fait adopter le régime de la répartition périodique du domaine collectif, car il s'est développé partout sous l'empire des mêmes nécessités économiques, mais les Germains qui le faisaient connaître à César, en expliquaient parfaitement les avantages, lesquels se résument en un mot : maintenir l'égalité dans une société d'égaux et empêcher le développement de l'antagonisme entre riches et pauvres.

quos mox inter se, secundum dignationem, partiuntur; facilitatem partiendi camporum spatia præstant. Arva per annos mutant et superest ager; nec enim cum ubertate et amplitudine soli labore contendunt, ut pomaria conserant et prata separent et hortos rigent : sola terræ seges imperatur. — (*Germ.*, XXVI)

(1) V. mon livre de la *Propriété primitive*, chap. 4 et 5.

(2) *Neque quisquam modum certum aut fines habet proprios, sed magistratus ac principes in annos singulos gentibus cognationibusque hominum, qui una coierunt quantum et quo loco visum est agri attribuunt : atque anno post alio transire cogunt.* (*De Bel. Gal.*, liv. VI, 29.)

(3) *Ne latos fines parare studeant, potentioresque humiliores possessionibus expellant; ne qua oriatur pecuniæ cupiditas, qua ex re factiones dissensionesque nascuntur; ut animi æquitate plebem contineant, quum suas quisque opes cum potentissimis æquari videat.* (*De Bel. Gal.*, VI, 22.)

Cependant nous voyons dans Tacite, que le partage ne se faisait pas sur la base d'une égalité absolue, mais en tenant compte de la dignité, *agri quos secundum dignitatem partiuntur*, c'est-à-dire que les principaux obtenaient une part plus grande ainsi que nous le voyons dans la *dessa* javanaise, où un régime entièrement semblable est pratiqué[1].

Cette différence avec le régime agraire tel que le décrit César peut s'expliquer de deux façons : ou bien chacun des deux historiens romains a décrit la coutume dans une région où elle était différente en ce point, ou bien l'inégalité dans la répartition s'était introduite pendant le temps qui séparait l'époque où ont été écrits les *Commentaires* de celle où l'a été plus tard la *Germanie*.

Quoi qu'il en soit, l'égalité des conditions était grande chez les Germains et avait pour conséquence une égalité non moindre des droits politiques.

Ils avaient des chefs, mais ils étaient électifs et leur autorité était très limitée : « Ils choisissent leurs rois parmi les plus nobles, dit Tacite, et leurs capitaines parmi les plus braves. Le pouvoir de ces rois n'est ni illimité ni arbitraire, et les capitaines commandent par les exemples de courage qu'ils donnent et par l'admiration qu'ils inspirent, plutôt que par l'autorité qu'ils exercent[2]. »

Tous les hommes libres se réunissent armés en assemblée générale, à certains jours déterminés, à la nouvelle ou à la pleine lune, pour s'occuper des affaires générales. Sur celles de grande importance, tous délibèrent; sur celles de moindre importance, les principaux (*principes*) seulement. Toutefois, ceux-ci examinent d'abord celles mêmes dont la décision appartient au peuple. Les rois ou les chefs exercent de l'influence sur les décisions de l'assemblée plus par leur éloquence que par le pouvoir du commandement, *auctoritate suadendi magis, quam jubendi potestate*. Les prêtres président et font régner le silence. Si le discours déplaît, des frémissements témoignent le mépris, s'il est agréé, les framées s'entrechoquent et la marque

(1) V. mon livre *La propriété primitive*, chap. II.

(2) *Reges ex nobilitate, duces ex virtute sumunt. Nec regibus infinita aut libera potestas; et duces exemplo potius quam imperio, si prompti, si conspicui, si ante aciem agant, admiratione præsunt.* (*Germ.*, VI.)

d'assentiment la plus honorable est d'applaudir ainsi par les armes[1].

Les Germains étaient libres parce que tous, obtenant en jouissance une part du sol, nul ne dépendait d'autrui, et aussi parce que tous, portant les armes, tous étaient prêts à défendre leurs droits contre toute usurpation des chefs.

Tous aussi prenaient part à la juridiction criminelle, car les crimes étaient jugés par l'assemblée populaire. Celle-ci nommait aussi les principaux qui allaient dans les divers cantons rendre la justice, avec le concours de cent assesseurs tirés du peuple. (*Germ.*, XII.)

Ce régime politique est absolument démocratique. Le peuple se gouverne lui-même directement, plus complètement encore que dans les républiques de la Grèce antique.

Le principe essentiel de toute constitution libre est en vigueur ici, dans toute sa force. Tous les pouvoirs : pouvoir législatif, pouvoir exécutif, pouvoir judiciaire, non seulement émanent de la nation, mais sont exercés par elle.

Ce n'est pas en théorie que le peuple est souverain; il l'est en réalité et il agit comme tel. Il dicte ses volontés à ses chefs; il règle ses intérêts majeurs; il connaît des crimes; il choisit les juges locaux.

Ces assemblées souveraines, où se réunissent tous les hommes libres, se rencontrent chez les Francs sous le nom de *mâl*, de *mot* ou *gemot* (*to meet*, se réunir, en anglais, d'où *meeting*), de *thing* chez les Scandinaves. Qui veut la voir, telle qu'elle s'est conservée depuis les temps primitifs, doit assister aux réunions des *Landsgemeinden* dans les anciens cantons de la Suisse : Uri, les deux Appenzell, les deux Unterwalden et Glaris, où se rassemblent tous les citoyens majeurs — portant encore une épée dans l'Appenzell — pour décider de toutes les affaires et nommer tous les fonctionnaires.

C'est bien là le gouvernement du peuple par le peuple, le

(1) *De minoribus rebus principes consultant, de majoribus omnes; ita tamen ut ea quoque, quorum penes plebem arbitrium est, apud principes pertractentur. Silentium per sacerdotes, quibus tum et coercendi jus est, imperatur... Si displacuit sententia, fremitu adspernantur; sin placuit, frameas concutiunt. Honoratissimum assensus genus est, armis laudare.* (*Germ.*, XI.)

self-government tel qu'il se pratiquait sur l'Agora hellénique et tel que le voulait Rousseau, en le déclarant désormais impossible.

Quel contraste avec le régime despotique, où le souverain possède et exerce tous les pouvoirs en vertu de la maxime : *Sic volo, sic jubeo sit pro ratione voluntas*. Elle existait dans les grands empires de l'Orient, mais la Rome impériale et surtout Byzance en ont donné la théorie et offert le plus parfait modèle, imité et appliqué, après le XVIe siècle, par les monarques de l'âge moderne et maintenu encore aujourd'hui en Russie.

La jouissance d'une partie indivise du fonds collectif, égale pour tous, la liberté et l'indépendance qui en résultaient, le droit d'assister armés à l'assemblée souveraine, tels étaient dans le clan germanique les droits essentiels et pour ainsi dire inhérents à la personnalité. Cette organisation égalitaire donnait à l'individu une trempe extraordinaire, qui explique comment des bandes peu nombreuses de barbares se sont emparées de l'empire romain, malgré son administration si savante, sa centralisation si parfaite et ses lois civiles, qu'on a appelées la raison écrite. Quelle différence entre un des membres de ces communautés de village et le paysan allemand qui occupe aujourd'hui sa place! Le premier se nourrit de matière animale, de venaison, de mouton, de bœuf, de lait et de fromage; le second de pain de seigle et de pomme de terre; la viande étant trop chère, il n'en mange que très rarement aux grandes fêtes. Le premier se fortifie et se délie les membres par des exercices continuels; il traverse les fleuves à la nage, poursuit l'aurochs des jours entiers dans les vastes forêts et s'exerce au maniement des armes. Il se considère comme l'égal de tous et ne reconnaît nulle autorité au-dessus de lui. Il choisit librement ses chefs, il prend part à l'administration des intérêts de la communauté; comme membre de l'assemblée ou assesseur, il juge les différends, les querelles et les crimes de ses pairs; guerrier, il ne quitte jamais ses armes, et il les entrechoque, (*wapnatak*) lorsqu'une résolution importante est prise. Sa manière de vivre est barbare, en ce sens qu'il ne songe pas à pourvoir aux besoins raffinés que la civilisation fait naître; mais elle met en activité et développe ainsi toutes les facultés

humaines, les forces du corps d'abord, puis la volonté, la prévoyance, la réflexion.

Le paysan de nos jours est inerte; il est écrasé par ces puissantes hiérarchies politiques, judiciaires, administratives, ecclésiastiques, qui s'élèvent au-dessus de lui; il n'est pas son maître, il est pris dans l'engrenage social, qui en dispose comme d'une chose. Il est saisi et embrigadé par l'État; il tremble devant son curé, devant le garde champêtre; partout il est soumis à des autorités qui lui commandent et auxquelles il doit obéir, attendu qu'elles disposent, pour l'y contraindre, de toutes les forces de la nation. Les sociétés modernes possèdent une puissance collective incomparablement plus grande que celle des sociétés primitives; mais dans celles-ci, quand elles avaient échappé à la conquête, l'individu était doué d'une vigueur très supérieure.

Ce régime de liberté et d'égalité que nous venons de décrire, d'après César et Tacite, n'est pas, comme on l'a dit, propre seulement aux peuples de race germanique; on le rencontre partout, ainsi en Grèce à l'époque d'Homère et plus tard dans les diverses républiques, chez les peuples de l'Italie, avant leur asservissement à Rome et aussi chez les Sémites : Hébreux au temps des juges, Arabes jusqu'à nos jours.

CHAPITRE III

COMMENT L'ÉGALITÉ A FAIT PLACE A L'INÉGALITÉ ET LA LIBERTÉ AU DESPOTISME

Il est bien étrange que les hommes, partout libres et égaux à l'origine, aient presque partout abdiqué leur indépendance, pour se donner des maîtres. J'essaierai de l'expliquer, en montrant ce qui s'est passé chez les Germains.

Déjà, dans leur état social si égalitaire jusqu'au deuxième siècle de notre ère, nous apercevons deux sources d'inégalité. Ainsi que nous l'avons vu, les principaux chefs recevaient, dans le partage périodique du sol, des parts plus grandes. Ils pouvaient donc entretenir plus de bétail et plus d'esclaves, ce qui les faisait plus riches et plus puissants.

En outre, les chefs sont entourés d'un nombreux essaim de jeunes gens d'élite, et c'est pour eux « un honneur dans la paix, une sécurité dans la guerre. Parmi ces jeunes guerriers, il y a des grades que donne celui dont ils forment la suite, et il y a une grande émulation, soit parmi les compagnons pour les premières places auprès du chef, soit parmi les chefs pour avoir le plus de compagnons et les plus braves. »

Ajoutez à cela que cette puissance et cette autorité se transmettaient aux descendants [1].

(1) « *Insignis nobilitas aut magna patrum merita principis dignationem etiam adolescentulis assignant; ceteri robustioribus ac jampridem probatis aggregantur, nec rubor inter comites adspici. Gradus quin etiam et ipse comitatus habet, judicio ejus quem sectantur; magnaque et comitum æmulatio, quibus primus apud principem suum locus et principium, cui plurimi et acerrimi comites. Hæc dignitas, hæ vires, magno semper electorum juvenum circumdari in pace decus, in bello præsidium.* » (*Germ.*, XIII.)

Ces causes d'inégalité et de domination des chefs ont été contenues, tant que s'est réunie l'assemblée plénière des hommes libres armés et que le partage périodique des terres a maintenu une grande égalité des conditions.

Mais, plus tard, l'accroissement de la population et le développement de la propriété foncière individuelle ont modifié cet état des choses.

Quand les membres d'une tribu ou d'une nation sont devenus plus nombreux, au lieu de former un petit groupe occupant un territoire restreint, ils se sont répandus dans toute une région, et alors, sauf en des circonstances exceptionnelles, en cas de guerre par exemple, les objets dont il fallait s'occuper en commun étant différents dans chaque localité, tous n'avaient plus le même intérêt à s'assembler régulièrement pour s'en occuper.

Les distances à franchir, le temps qu'il fallait perdre formaient aussi obstacle aux réunions fréquentes et contribuaient à accroître de plus en plus le nombre de ceux qui cessaient de se rendre aux assemblées nationales. Déjà du temps de Tacite, beaucoup arrivaient en retard. « Un des inconvénients de la liberté, dit-il, est qu'ils n'arrivent pas tous ensemble, suivant la convocation; de là un retard de deux à trois jours par leur lenteur à se réunir[1]. »

Ce qui prouve que telles ont bien été les causes qui ont fait tomber peu à peu ces assemblées en désuétude, c'est que presque partout, au sein de la commune, le gouvernement démocratique direct s'est maintenu, souvent jusqu'à nos jours.

Ainsi dans le *tunscip-mot* anglo-saxon, puis dans le *township* américain et dans le *vestry* en Angleterre, comme dans les villages de la Lombardie jusqu'en 1859 ou dans les communautés de la France jusqu'à la Révolution, les habitants se réunissaient tous sur la place du village ou dans l'église, pour régler les affaires publiques et élire les fonctionnaires.

Ce qui, en second lieu, a amené la perte de la liberté et de l'égalité politiques, c'est le développement de la grande propriété foncière, individuelle et héréditaire.

Partout où a existé la propriété collective du sol avec par-

(1) « *Illud ex libertate vitium, quod non simul, nec ut jussi, conveniunt, sed et alter et tertius dies cunctatione coeuntium absumitur.* »

tages périodiques, il était admis que qui défrichait une partie de la forêt commune en obtenait souvent la jouissance viagère et même héréditaire. La terre ainsi mise en valeur s'appelait en langue germanique *bifang*, de *bifâhan*, saisir, enclore, en vieux français *pourpris*, avec le même sens; en latin du moyen âge, *ager exsors* « part soustraite au partage par la voie du sort ». Ces terres occupées d'une façon permanente étaient mieux cultivées que celles soumises à la répartition périodique. Elles étaient aux mains des principaux, qui avaient plus d'esclaves et de bétail pour en tirer parti.

Elles étaient exemptes de toutes charges, et ainsi elles donnaient à ceux qui les possédaient une prééminence, qui croissait à mesure que s'étendait le domaine. Cette prééminence, reposant sur une plus grande richesse, leur permit d'arrondir peu à peu ce domaine, aux dépens de la forêt commune.

C'est ainsi qu'est né, par une série d'usurpations, le seigneur féodal, même en Allemagne.

Les chefs de clan, les rois germains étaient des conducteurs d'hommes, et leur pouvoir ne s'appliquait pas au pays. Civilis était le chef des Bataves, non le souverain de la Batavie. Ce n'est qu'au moyen âge qu'est née l'idée de la souveraineté territoriale, empruntée aux traditions de la Rome impériale et aux notions du droit romain. Mais ces rois barbares obtenaient plus de butin et plus d'esclaves; ils se créaient ainsi des manses, qu'ils faisaient cultiver par des serfs et des colons. Grâce à l'hérédité, ils finirent par en posséder un grand nombre, de différents côtés, et, au moyen du revenu qu'ils en tiraient, ils entretenaient des fidèles et des hommes d'armes; ils acquéraient ainsi l'autorité que donne la force. Grâce à cette force, ils pouvaient se rendre maîtres d'une partie des forêts communes, où ils se livraient à la chasse comme leurs ancêtres. Ainsi grandit le pouvoir royal et naquit le seigneur féodal.

D'autre part, la condition des hommes libres s'abaissait.

A partir du moment où les travaux agricoles se firent par des colons et des serfs, cultiver la terre fut bientôt considéré comme une œuvre servile. Les familles riches et puissantes s'en exemptèrent complètement, et les cultivateurs libres perdirent peu à peu en dignité et en considération, même à leurs propres yeux. Par suite de l'introduction du christianisme et

de l'établissement des monarchies, vers le IVe et le Ve siècle, la façon de vivre des hommes libres se modifia profondément. Les guerres de tribu à tribu, incessantes autrefois, devinrent plus rares ; un certain ordre s'établit dans la société. Les habitants des villages ne vécurent plus constamment les armes à la main, et ainsi insensiblement le guerrier germanique se transforma en paysan allemand. Ceux qui avaient des terres cultivées par des colons pouvaient vivre sans travailler. Ils continuaient, eux, à s'exercer au maniement des armes ; ils vivaient de chasse et de guerre, comme l'ancien Germain. Ils acquirent ainsi la prééminence qu'obtiennent les forts. Quoique l'Allemagne n'eût pas été conquise, ils arrivèrent à posséder sur leurs compatriotes la même suprématie que les conquérants de la Gaule sur les Gallo-Romains. On ne sait pas très exactement comment le cultivateur libre du IIe siècle est devenu le serf du XIIIe siècle ; mais dès que les uns conservaient le maniement des armes, dont se déshabituaient ceux qui étaient exclusivement adonnés aux travaux agricoles, les premiers devaient finir par asservir les seconds. Néanmoins ce changement profond ne s'est pas accompli partout en même temps, ni de la même manière. Il est des cantons où l'antique liberté s'est conservée jusqu'à nos jours, par exemple chez les Ditmarschen, ce dont s'enorgueillissait Niebuhr, qui en était.

Les causes qui portaient atteinte à l'égalité et à la liberté des temps primitifs, même en Germanie, acquirent une force bien plus grande, quand les Germains se furent établis dans les provinces de l'empire romain. Les conquérants s'emparèrent d'une partie des terres, et ainsi les rois et les principaux acquirent de vastes domaines. S'appuyant sur les notions latines concernant les pouvoirs du souverain, les rois s'attribuèrent successivement la plupart des prérogatives de l'empereur. Il est consacré par l'Église et ainsi se trouve investi d'un caractère sacerdotal et d'une autorité religieuse ; il obtient le respect qu'inspirent les ministres de Dieu ; il est le gardien de l'ordre, le défenseur du droit, le protecteur des faibles ; il prend l'initiative des lois ; il représente l'État ; il est resté le chef de l'armée, qu'il convoque et commande ; il s'enrichit des biens confisqués sur les coupables et de ceux qu'il usurpe, en cas de contestation.

L'assemblée nationale qui garantissait les droits des hommes libres change de caractère. Maintenant que les Francs, les Burgondes, les Lombards, les Ostrogoths, les Visigoths occupaient toute une vaste contrée, il était impossible que tous les hommes libres continuassent à se réunir comme jadis.

Ces assemblées nationales eurent encore lieu de temps en temps sous le nom de champ de mars ou de mai, de *malli*, de *concilii*, de *placiti*, de *gairathinx* en Lombardie (de *gaira*, lance plantée en terre au milieu de la réunion, et *thinx*, le *thing* scandinave); mais n'y prenaient part que les hauts dignitaires de l'Église, les évêques, quelques seigneurs et des conseillers des souverains. Le peuple était censé assister à la réunion et approuver les lois et les décisions prises; mais ce n'était plus qu'une formule : *cuncto populo assistente* ou *consensu omnium*[1].

Nous voyons dans la lettre bien connue d'Hincmar ce qu'étaient devenues les assemblées nationales au temps de Charlemagne. Il y avait deux *placita* chaque année. Dans la première, au printemps, se réglaient les affaires générales. Y assistaient les grands, tant laïques qu'ecclésiastiques. « Les plus considérables (*seniores*) prenaient part aux délibérations et aux résolutions; les autres (*minores*) acceptaient, non par un consentement formel, mais par l'adhésion de leur intelligence[2]. » Dans la seconde, on recevait les dons généraux du royaume et on s'occupait des affaires de l'année suivante. Les plus considérables (*seniores*) seuls y assistaient avec les principaux conseillers royaux et on y préparait, pour ainsi dire le budget de l'année suivante[3].

Comme le fait remarquer Fustel de Coulanges (*Revue des*

(1) Dans une loi de Luitprand, roi des Lombards, le préambule porte : « *Una cum omnibus judicibus tam de Austriæ et Neustriæ partibus, nec non de Tusciæ fimbus vel cum reliquis fidelibus meis Longobardis et cuncto populo assistente, hæc nobis, communi concilio, justa ob Dei timore atque amore ac sancta comparuerunt et placuerunt.* » Padeletti, *Fontes juris ital. medii ævi.*

(2) « *Generalitas universorum majorum tam clericorum quam laicorum conveniebet. Seniores propter concilium ordinandum, minores propter idem suscipiendum, et interdum pariter tractandum, et non ex potestate, sed ex proprio mentis intellectu vel sententia confirmandum.*

(3) *Aliud placitum cum senioribus tantum et præcipuis consiliaris habebatur, in quo jam futuri anni status tractari incipiebatur.*

Deux Mondes, 1er janv. 1876), il n'y a plus trace de la souveraineté nationale. Les hommes libres n'interviennent plus ni dans la confection des lois, ni dans l'adoption des mesures à prendre.

Les assemblées générales, les *placita*, dont parlent les chroniqueurs, ne sont que les réunions d'un petit nombre de magnats et de prélats que le souverain veut consulter. En fait, il a concentré en ses mains les trois pouvoirs, le législatif, l'exécutif et le judiciaire; car les comtes qu'il nomme et qu'il envoie dans les provinces exercent le commandement militaire et en même temps rendent la justice.

Cependant, outre les assemblées nationales du Champ de mai, on peut constater, sous Charlemagne, l'existence de trois espèces d'assemblées locales : 1° les assemblées judiciaires, sous la présidence du comte ou de son lieutenant, centenier ou vicaire, pour rendre la justice ; toute la population libre de la circonscription devait y assister ; 2° les *trois plaids généraux*, c'est-à-dire les seules assemblées comtales auxquelles, à partir de la réforme de Charlemagne, toute la population libre du comté était tenue d'assister; aux autres ne devaient se rendre que les juges et ceux qui y étaient spécialement convoqués ou cités; 3° les assemblées convoquées par les *missi dominici* dans leurs ressorts d'inspection [2].

Chacune de ces trois catégories d'assemblées avait une compétence, dont la partie essentielle consistait dans la juridiction, mais s'étendait, en somme, à presque tous les intérêts publics concernant la province [3]. Elles avaient notamment à faire connaître la loi nouvelle, à rappeler l'ancienne, en la faisant relire, à introduire des modifications aux usages locaux, à faire prêter les serments de fidélité au prince, à recueillir les plaintes et doléances du public, et à faire des enquêtes sur l'administration des autorités locales. Ce dernier objet est

(1) Les principaux textes qui nous font connaître cette réforme se trouvent dans les *Capitulaires des rois francs* (édition Boretius), p. 210, n° 14; p. 214, n° 4; p. 290, n° 14. V. G. Kurth, *Hist. de la Civ.*

(2) Voir les *Capitulaires*, p. 145, n° 5; p. 177, c. 8; p. 281, c. 28; p. 308, c. 2; p. 310 *suprà;* un discours de *Missus* ouvrant une de ces assemblées est conservé *ibid.*, p. 239; le procès-verbal d'une assemblée est reproduit, d'après Ughelli, *Italia sacra*, par Waitz, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, 2e édit., Kiel, 1883, III, p. 488.

(3) Voir *Cap. Boretius*, p. 92, c. 2-9; p. 100, c. 1; p. 116, c. 19.

spécialement de la compétence des *missi*. Il faut remarquer que les trois espèces d'assemblées locales pouvaient s'occuper, le cas échéant, des mêmes affaires.

Les assemblées de canton se maintinrent plus longtemps que les assemblées générales, mais elles tombèrent aussi en désuétude, à mesure que s'établit le régime féodal. Et il ne pouvait en être autrement, car le gouvernement populaire direct des temps primitifs était devenu impossible, et l'idée de faire représenter par des délégués élus une classe sociale, une corporation ou un municipe n'avait pas encore surgi.

C'est dans les conciles, là où ils s'occupèrent des lois et des intérêts généraux, comme en Espagne, que se conserva l'ombre de la souveraineté populaire. Les évêques étaient élus par le peuple et ils représentaient les différentes parties du pays. Ils délibéraient et prenaient leurs décisions à la majorité des voix. Ils constituaient donc une sorte de régime représentatif. Ils se rendaient à leurs assemblées nationales ou provinciales, tandis que les magnats laïques les laissèrent tomber en désuétude.

Sous le régime féodal, les derniers vestiges des droits politiques de l'homme libre dans la Germanie antique disparurent, en même temps que le fait et la notion de la souveraineté nationale du roi, que Charlemagne avait fait revivre, en imitation de la Rome impériale. Ce n'est que dans les communes, les provinces ou cantons et avec plus de retentissement dans les cités, que se maintint ou se développa le gouvernement populaire.

Cependant, les souverains du moyen âge ne tardèrent pas à convoquer auprès d'eux, dans les grandes circonstances, les chefs du clergé, les grands feudataires et, plus tard, les représentants des villes, en Espagne, en Portugal et en Sicile plus tot qu'ailleurs.

Ainsi, Alphonse Ier, en 1143, dès le commencement de la monarchie portugaise, réunit en assemblée générale les évêques les seigneurs et les *procuradores* d'un grand nombre de communes. Aux Cortès de Huesca, en Aragon, en 1162, figurent les prélats, les *ricos hombres*, les *caballeros* et les *procuradores* des villes; il en est de même aux Cortès de Saragosse en 1163, et dans les autres Cortès jusque sous Charles V et même encore sous Philippe II.

Dans les deux Siciles[1], les rois normands convoquèrent des parlements, mais ils n'y appelèrent que les prélats et les hauts barons (*optimates*).

L'empereur Frédéric II, quand il leur succéda, chargea son chancelier Pier delle Vigne de réunir et de compléter les lois des rois normands; puis il les fit approuver par le Parlement de Melfi, sous le titre de « Constitution du royaume », en 1231. C'est l'année suivante, au Parlement de Foggia, que furent appelés, pour la première fois, deux des « meilleurs citoyens de la cité ». En 1234, il créa une institution excellente : des cours provinciales où assistaient les magnats laïques et ecclésiastiques, quatre « bons hommes » pour chaque ville et deux pour chaque village; chacun de ces délégués avait le droit d'y présenter les plaintes et les doléances des habitants. Ce n'est qu'en 1240 que fut solennellement consacrée la représentation des communes à l'assemblée générale, appelée d'abord *colloquium*, puis en Sicile, *parlamentum*.

Frédéric et ses successeurs ne se crurent pas tenus d'obtenir le consentement des représentants du pays pour lever des impôts. Ce droit essentiel de tout Parlement ne fut reconnu que par les rois de la dynastie aragonaise. Pierre III, quand il arriva au trône, jura au sein de l'assemblée générale réunie à Palerme en 1282, de gouverner conformément aux lois du royaume et, en 1286, il s'engagea à ne demander de contributions que dans quatre cas, ceux-là mêmes que stipule la *Magna carta* anglaise : invasion du royaume, rançon du souverain, mariage de la fille aînée, le fils aîné fait chevalier. Ce principe fut respecté en Sicile jusqu'en 1816.

Bientôt les droits du Parlement furent encore largement étendus. Les *capitulæ* arrêtés par le parlement en 1296, sous le roi Frédéric II, décidaient : que le roi ne pouvait s'éloigner du royaume, faire la paix ou la guerre, et se faire dégager de ses serments par le pape, sans le consentement du Parlement; que celui-ci se réunirait, chaque année, le jour de la Toussaint; qu'y prendraient part, outre les barons, les syndics de toutes les communes; que le Parlement, d'accord avec le roi, s'occu-

(1) J'emprunte ces détails concernant l'Italie à l'excellent livre de M. Luigi Palma *Corso di diritto costituzionale*, I, 9).

perait de tout ce qui concernait le bien du pays, de surveiller les justiciers et de les punir, en cas de faute ; que douze « nobles et prudents hommes » seraient choisis, qui, en présence du roi, puniraient tous les crimes des feudataires. Dans des sessions postérieures, les droits civils des citoyens et le libre commerce furent garantis.

Les pouvoirs de la royauté se trouvèrent ainsi plus limités en Sicile qu'ils ne l'avaient été en Angleterre, peu de temps auparavant (1215). Seulement le Parlement sicilien, divisé en trois États, souvent opposés d'intérêts, n'eut jamais la puissance et l'autorité qu'obtint le Parlement anglais, après la révolution de 1648, et il se courba sous le despotisme de Charles-Quint et de Philippe II, à la même époque où, grâce au souffle de liberté qu'engendra le protestantisme, les communes devenaient toutes-puissantes en Angleterre.

Néanmoins, en Sicile, le Parlement continua à se réunir d'abord irrégulièrement, puis environ tous les trois ans. Il concédait les subsides pour trois années. Dans le courant du XVe siècle, il avait élu une députation qui siégeait dans l'intervalle des sessions et dont la mission était *ad tuenda et defendenda capitula regni*. Mongitore, qui en a fait compendieusement l'histoire et recueilli les actes, en des volumes publiés en 1748, compte, depuis l'origine jusqu'à cette date, 159 sessions.

Voici quelle était la composition du Parlement sicilien en 1748 : *Braccio baronale :* 219 membres (59 princes, 27 ducs, 37 marquis, 27 comtes, 69 barons) ; *Braccio ecclesiastico :* 68 membres (3 archevêques, 6 évêques, 59 abbés et dignitaires) ; *Braccio domaniale :* 43 membres représentants des villes ou des terres domaniales.

En 1816, le roi Ferdinand supprima l'antique constitution, en même temps que celle de 1812 et leva, pour la première fois depuis les rois normands, des impôts non consentis par le Parlement.

Dans les États de la maison de Savoie, c'est en 1286 qu'on constate pour la première fois la présence des députés des villes et des campagnes au *Coloquium*, réuni dans une prairie, au bord du Sangone, sous Amédée V. Les lettres du duc furent lues et il n'y eut ni vote, ni délibération.

Pendant les siècles suivants, des assemblées provinciales se

réunirent assez souvent et parfois aussi quand le souverain avait besoin d'argent, des assemblées générales, où étaient convoqués les délégués des grandes communes. En Piémont, en 1490, sous la minorité du duc, les États généraux demandèrent en vain qu'on les réunit tous les ans. Au XVIe siècle, durant l'occupation française, ils réclamèrent de nouveau l'autorisation de se réunir une fois l'an, après Pâques ou plus tôt, si c'était nécessaire. Il leur fut répondu que Son Excellence aurait égard à la supplique suivant les occurrences et les besoins. Et, en effet, les États furent réunis assez fréquemment pendant le XVe et le XVIe siècles, mais leurs droits étaient mal définis. Ils n'intervenaient pas ordinairement dans la confection des lois, pour lesquelles on ne demandait pas même leur approbation. Leur attribution principale était de voter des subsides et de faire connaître, à cette occasion, les griefs du pays, ce qui semblait impliquer le principe essentiel que les impôts devaient être consentis. Et, en effet, en diverses circonstances, ils les refusèrent, notamment en 1517 et en 1536; bien à tort cette fois, car il s'agissait d'organiser la défense du pays contre les invasions françaises. Emmanuel-Philibert cessa de les convoquer et, à partir de 1560, il n'en est plus question. L'absolutisme royal était désormais illimité et sans contrôle.

Le rôle du Parlement dans l'île de Sardaigne mérite d'être signalé. Quand Pierre IV d'Aragon en eut fait la conquête, il convoqua les notables du pays, conformément aux usages aragonais, pour en obtenir le serment de fidélité. En 1421, le roi Alphonse V introduisit en Sardaigne le régime des *Cortès* de la Catalogne et convoqua à Cagliari les trois ordres des *Stamenti:* le *Stamento ecclesiastico*, composé des grands dignitaires de l'Église; le *Stamento militare*, où figuraient les barons feudataires, et le *Stamento reale*, formé des délégués des villes. Ils délibéraient et votaient à part. Ils étaient parfois consultés sur les lois et les règlements nouveaux. D'ordinaire, ils accordaient des dons au roi et exposaient les doléances et les vœux du pays.

Le Parlement de 1481, sous Ferdinand le Catholique, demanda que ses membres ne fussent jugés que par leurs pairs; celui de 1511, que le *Stamento* noble pût se réunir, même en l'absence des ministres; celui de 1541, sous Charles-Quint, que le capitaine général respectât les privilèges du pays; celui de

1555, sous Philippe II, que l'assemblée fût réunie régulièrement tous les trois ou au moins tous les cinq ans, ce qui fut accordé, mais non mis à exécution ; celui de 1603, sous Philippe III, que les coutumes et la procédure judiciaires fussent publiées, que certaines mesures fussent prises pour garantir la sécurité publique et encourager l'agriculture et que l'Université fût fixée à Cagliari.

Sous la domination espagnole, les *Stamenti* sardes continuèrent à être convoqués de temps en temps, même après que les *Cortès* de la Castille et de l'Aragon eurent été supprimés; mais sous le régime piémontais, ils perdirent de leur importance. Néanmoins ils reprirent quelque vie à l'époque de la révolution française, pour offrir les moyens de défendre l'île.

Comme le remarque M. Luigi Palma, ce qui empêcha le Parlement sarde d'exercer une autorité réelle, ce fut le manque d'entente entre les trois ordres et ce fait qu'ils ne se réunissaient au plus que tous les dix ans et qu'ils votaient « les dons » pour tout ce temps. Si l'absolutisme espagnol et piémontais leur laissa l'existence, c'est parce que leur contrôle était devenu illusoire.

CHAPITRE IV

LA DÉMOCRATIE A ATHÈNES

L'histoire du gouvernement à Athènes offre une instructive leçon en démocratie.

On y voit par quel enchaînement naturel de causes et d'effets la démocratie succède à l'aristocratie, pendant combien peu d'années elle se maintient dans son intégrité et dans sa force et comment, durant cette courte mais glorieuse période, elle forme de grands caractères et elle donne à la philosophie, à la science, aux arts et aux lettres, un essor incomparable.

Vers l'époque de Périclès, il s'éleva deux générations d'écrivains, de penseurs, d'artistes, d'orateurs qui n'ont jamais été surpassés. Il est difficile de dire ce que nous occidentaux, nous ne devons pas à la Grèce, en fait de philosophie et d'art.

L'exemple d'Athènes et de Florence suffit pour montrer l'erreur de ceux qui prétendent que la démocratie tue l'originalité, le talent, les arts, la fleur de toute civilisation.

La première forme du gouvernement d'Athènes fut celle qu'on rencontre, à une certaine époque, chez les peuples de race aryenne, la monarchie patriarcale. Le roi était à la fois chef religieux, chef militaire et juge suprême. Son pouvoir, cependant, ne paraît pas avoir été absolu à la façon de celui des rois de Perse et des tyrans asiatiques : il était aidé, dans le gouvernement, par un conseil, l'aréopage, et il devait se conformer à la coutume.

La royauté ne dura guère plus de deux siècles ; depuis Thésée, personnage légendaire à qui l'on fait remonter la réunion des bourgades de l'Attique (vers 1200 av. J.-C.), jusqu'à

Codrus (mort en 1045), on ne compte que trois dynasties royales.

A la royauté héréditaire, succéda, à la mort de Codrus, la royauté élective. Le manuscrit d'Aristote sur la constitution d'Athènes, récemment découvert, nous a révélé que ce que nous appelions l'archontat à vie, n'était autre chose qu'une royauté élective. Le roi conservait son titre de βάσιλεύς ; il devait être choisi parmi les descendants de Codrus, mais il était élu par l'ensemble des citoyens; ceux-ci, à cette époque, ne comprenaient que des eupatrides, c'est-à-dire des nobles.

En outre, le roi devait partager le pouvoir avec deux magistrats nommés à temps, le *polémarque*, chef militaire, et l'*archonte*, administrateur civil. C'est là l'origine du collège des archontes.

En 752, le roi n'a plus que le second rang ; son mandat est réduit à dix ans, et il peut être choisi parmi tous les eupatrides ; l'*archonte* devient le magistrat suprême. Enfin, en 682, on porta à neuf le nombre des archontes, en créant six sièges nouveaux (les thesmothètes) et on rendit l'archontat annuel.

Dès lors, le gouvernement d'Athènes devint une aristocratie. Le pouvoir résidait dans l'assemblée des citoyens et dans l'aréopage, mais seuls les nobles en faisaient partie. Les charges publiques étaient électives et annuelles, mais réservées encore aux eupatrides ; ceux-ci possédaient la terre, et s'enrichissaient rapidement, tandis que les *géomores* et les *démiourges* (fermiers et artisans), descendants de races vaincues étaient pauvres et dépourvus de droits politiques.

Cette situation ne put se maintenir longtemps, et il est probable qu'il y eut maintes révolutions. Nous connaissons celle qui amena au pouvoir Cylon (en 632, d'après le nouveau manuscrit d'Aristote). Mais, ce qui montre mieux encore combien ces temps étaient troublés, c'est l'apparition, à trente ans de distance, de deux *législateurs*, chargés de refondre la constitution de l'État tout entière.

Les réformes de Dracon (624) et celle de Solon (594) se complètent l'une l'autre, comme le remarque M. Vanderkindere (*Le Manuscrit d'Aristote. Rev. de Belgique*, 15 mars 1891). Dracon organisa « la république aristocratique » et Solon, la « démocratie modérée », mais la conséquence directe de leur œuvre

fut de donner une base plus large aux pouvoirs publics, en appelant un plus grand nombre de citoyens au gouvernement. C'est à Dracon qu'il faut faire remonter la division du peuple en trois classes censitaires : les πεντακοσιομέδιμνοι, qui possédaient un revenu annuel de 500 médimnes de sec ou d'humide (τὰ συνάμφω ζηρὰ καὶ ὑγρά) c'est-à-dire de blé, de vin ou d'huile ; les ἱππεῖς ou chevaliers, qui avaient un revenu de 300 médimnes et les ζευγῖται, de 200. Solon y ajouta une quatrième classe, les Θῆτες, comprenant tous ceux dont le revenu était inférieur à celui des ζευγται.

Les citoyens étaient imposés d'après la classe à laquelle ils appartenaient, et, chose remarquable, selon une échelle progressive : le capital imposable de la première classe était estimé à douze fois le revenu annuel, celui de la seconde à dix fois, celui de la troisième à cinq fois.

Les droits des différentes classes correspondaient aux charges qu'elles supportaient. Du temps de Dracon, les eupatrides seuls avaient encore le monopole des magistratures ; après Solon, les πεντακοσιομέδιμνοι, furent éligibles à l'archontat.

Dracon dépouilla l'aréopage du droit de nommer les archontes, et le donna à l'assemblée des citoyens.

C'est encore lui et non Solon, comme on le croyait avant la découverte de l'Ἀθηναίων πολιτεια, qui institua la βουλή, ou Sénat. C'était un conseil administratif, composé de quatre cents citoyens désignés dans les trois classes, par une combinaison de l'élection et du tirage au sort. Les réunions de la βουλή étaient obligatoires ; les βουλευται qui s'absentaient étaient frappés d'une amende, dont le taux variait selon la classe à laquelle ils appartenaient. La pensée fondamentale de cette institution est très claire : on voulait qu'un plus grand nombre de citoyens pût prendre part à l'exercice des pouvoirs publics et l'emploi du tirage au sort indique que déjà, à cette époque, un grand esprit d'égalité régnait entre les citoyens.

Dracon créa aussi une nouvelle magistrature qui joua un rôle considérable dans le gouvernement d'Athènes : le stratégat. Du temps de Dracon, pour être *stratège*, il fallait prouver qu'on possédait une fortune de 100 mines.

Les réformes que Solon apporta à la constitution d'Athènes ne sont que le développement de celles de Dracon ; elles firent

d'Athènes une démocratie censitaire, une *ploutocratie* comme on disait dans l'antiquité, mais où la classe inférieure avait une large part de pouvoir. La noblesse terrienne et héréditaire avait, sans aucun doute, abusé de sa puissance pour opprimer les pauvres. Les dettes de la classe populaire, réglées par des lois très dures, l'avait réduite presque en esclavage. Cet état de choses, qu'on retrouve aussi à Rome, ne peut s'expliquer que par ce fait que les riches avaient accaparé une grande partie du sol et exigeaient un loyer excessif des petits cultivateurs, auxquels ils louaient leur terre. La situation des citoyens pauvres devait être absolument intolérable, pour qu'un homme aussi modéré que Solon ordonnât l'abolition totale des dettes existantes (ceci est encore une révélation du Manuscrit d'Aristote) et réduisît les dettes futures de 27 p. 100, en adoptant l'étalon euboïque, au lieu de l'étalon d'Egine. La σεισάχθεια (abolition des dettes) est la grande réforme sociale de Solon. La réforme politique fut moins radicale; les magistratures supérieures ne furent pas rendues accessibles à tous, mais seulement aux citoyens de la première classe; les θῆτες — ceux qui avaient moins de 200 médimnes de revenu — formèrent une quatrième classe, et furent admis à l'assemblée des citoyens. Ils purent dès lors prendre part au vote des lois et au jugement des procès devant l'*héliée* (ἡλιαιά), le grand jury.

L'importance de cette mesure a été bien mise en lumière par lord Acton, dans une de ses belles conférences sur l'histoire de la liberté[1] : « Les classes pauvres exemptes de taxes directes, étaient exclues des fonctions publiques. Solon leur donna voix dans l'élection des magistrats à choisir dans les classes supérieures, et le droit de faire rendre compte. Cette concession, si minime en apparence, fut le point de départ d'une transformation considérable. Elle introduisait l'idée que tout homme devait participer au choix de ceux à la droiture et à la sagesse desquels il était obligé de confier sa fortune, sa famille et sa vie. Et cette idée, en inaugurant le règne de l'influence morale, renversa de fond en comble la notion

(1) V. Lord Acton, *Histoire de la liberté dans l'antiquité et le christianisme*, traduction par M. Louis Borguet, avec une préface d'Émile de Laveleye. — Alcan, Paris, 1878, in-12, p. 24.

reçue, que toute autorité humaine repose sur la force matérielle. »

Sans doute, Solon devança son époque, et ses réformes soulevèrent peut-être des mécontentements violents ; le fait est que les Athéniens ne surent pas jouir immédiatement de la liberté, car pendant un demi-siècle encore, ils subirent le gouvernement personnel, la *tyrannie* des Pisistratides.

Pisistrate est le type du tyran qui peut se maintenir dans une société démocratique. Il s'appuie sur le peuple; il fait des avances d'argent aux nécessiteux; il accorde des remises d'impôts à ceux qui ne peuvent les payer; il visite souvent le pays pour s'enquérir des besoins et des vœux de la population. Son gouvernement est si aimé qu'il avait, disait-on, ramené à Athènes l'âge d'or de Saturne, et Aristote en fait le plus grand éloge.

A la restauration de la liberté (508), Clisthène, nommé archonte, institua l'ostracisme, dans le but de prévenir le retour de la tyrannie. La partie la plus importante de sa réforme fut une refonte des circonscriptions électorales, qui eut pour effet de réduire l'influence des partis locaux.

Il porta le nombre des tribus de quatre à dix et le conseil de quatre cents à cinq cents membres. Le pays fut partagé en trente dèmes.

Les plus hautes fonctions étaient attribuées par le sort à des candidats présentés par chaque tribu. Ainsi les neuf archontes étaient nommés sur une liste de dix candidats pour chacune des quatre, puis des dix tribus.

Pendant les guerres médiques (492-479), la puissance de la classe inférieure ne fit que s'accroître, en raison même des services qu'elle rendit dans la marine athénienne. Après Marathon, en 487, on rétablit le tirage au sort, combiné avec l'élection, pour la nomination des archontes. Il est fort probable aussi que l'éligibilité des citoyens de la seconde classe à l'archontat date de cette époque, et fut établie par Aristide.

Aussitôt après les guerres médiques, Athènes arrive à l'apogée de sa gloire et de sa puissance. Elle est maîtresse de la mer Egée; sous prétexte d'alliance, elle a soumis des villes sans nombre. C'est aussi l'époque où la démocratie est le mieux orga-

nisée et où le pouvoir souverain réside dans le peuple tout entier, qui ne s'est pas encore laissé entraîner par les démagogues. Il semble que c'est le génie d'un seul homme, Périclès, qui ait su tenir ainsi le gouvernement dans un juste équilibre, car, une génération après lui commença la décadence.

Du temps de Périclès, l'idée nationale est encore celle-ci : « Il est tyrannique qu'une partie de la communauté gouverne seule, ou qu'une classe fasse des lois pour une autre classe[1]. » En droit, les citoyens des trois premières classes sont seuls éligibles aux magistratures suprêmes, mais en fait, il est probable, que les θῆτες même étaient élus. Les candidats désignés par le sort étaient soumis à la *docimasie*, sorte d'examen qui portait surtout sur les conditions d'éligibilité. Quand on les interroge sur l'impôt qu'ils payent, dit Aristote, « nul ne s'avisera de répondre qu'il paye l'impôt de la quatrième classe » (οὐδ' ἂν εἷς εἴποι θητικόν). On se contentait donc d'une déclaration de pure forme, et l'éditeur du manuscrit d'Aristote, M. Kenyon, fait remarquer qu'il en a été de même en Angleterre, pour la « qualification » de membre de la Chambre des Communes : jusqu'en 1858, il fallait justifier de la possession d'un certain avoir, mais on fermait les yeux sur l'existence réelle de cette condition.

On peut donc dire que les fonctions publiques sont ouvertes à tous; et elles sont nombreuses. Les archontes exercent le pouvoir exécutif, dont les fonctions sont très réduites. Le sénat qui comprend 500 membres, tirés au sort chaque année, parmi un certain nombre de citoyens élus, se réunit chaque matin, pour s'occuper des affaires publiques et notamment pour préparer les projets de lois; cinquante πρυτάνεις forment une commission permanente; ils siègent pendant trente ou trente-cinq jours dans une salle ronde (Θόλος ou Σκιάς), où ils prennent leur repas en commun, puis ils sont remplacés par cinquante autres sénateurs. Rien n'était plus propre à initier un grand nombre de citoyens à la gestion des affaires publiques.

Mais d'autres assemblées encore les réclament : c'est l'ἐκκλησία, la réunion du peuple tout entier, qui a lieu à peu près tous les huit jours, et où l'on vote sur les projets proposés

(1) V. Lord Acton, *op. cit.*, p. 28.

par la Βουλή; c'est encore l'*héliée*, le tribunal populaire, où des jurés tirés au sort parmi les citoyens âgés de trente ans, jugent les causes les plus importantes. L'*héliée* se réunissait souvent, et le jury était très nombreux; il comprenait parfois 100 et jusqu'à 2501 membres.

On voit donc combien la participation des 15 à 20,000 citoyens d'Athènes aux affaires publiques devait être active. Il faut encore ajouter l'attrait des séances, l'éloquence des orateurs, la diversité des objets en délibération. Rien de plus naturel donc que le désir, chez les citoyens pauvres, de remplir effectivement les devoirs que la république réclamait d'eux. Mais ils ne pouvaient le faire, sans délaisser en partie les occupations qui les faisaient vivre. Périclès estima que « tout Athénien qui négligeait de prendre part aux affaires publiques faisait tort à la communauté. Afin que personne ne pût être exclu pour cause de pauvreté, il fit décider que le pauvre serait payé de ses services sur les fonds de l'État. » Mais il eut soin de limiter la solde des *héliastes* à une obole[1], afin qu'elle restât réellement une indemnité et ne devînt pas un gagne-pain. Mais le principe établi, les démagogues qui lui succédèrent en tirèrent parti pour se créer des partisans; ainsi Cléon fit porter la solde des *héliastes* à trois oboles; c'était un moyen facile de se rendre populaire et il trouva des imitateurs.

Vingt-cinq ans après la mort de Périclès, se terminait la guerre du Péloponèse. Lysandre entrait dans Athènes, en faisait raser les murailles, brûler les vaisseaux, au son des instruments de musique « et en présence des alliés qui, couronnés de fleurs, chantaient sur ses ruines la liberté de la Grèce affranchie ». Pour faire bien voir jusqu'où était tombée la ville de Périclès, il ne faut pas taire que parmi les spectateurs de la ruine d'Athènes, se trouvaient des citoyens athéniens, des exilés, des condamnés, victimes des lamentables dissensions qui avaient divisé l'Attique, pendant la guerre du Péloponèse.

(1) Une obole, monnaie d'argent, valait environ 16 centimes. Les denrées étaient à bas prix; ainsi en 390 avant Jésus-Christ, le médimne de froment, 50 litres, valait 3 drachmes de 97 centimes.

On ne peut mieux résumer que ne l'a fait lord Acton, la cause de la splendeur de la démocratie athénienne et les raisons de sa ruine : « L'idée que le but des constitutions n'est pas d'assurer, mais d'empêcher la prédominance d'aucun des intérêts rivaux, de préserver avec un soin égal l'indépendance du travail et la sécurité de la propriété, de soustraire le riche à l'envie et le pauvre à l'oppression, cette idée marque le point culminant qu'atteignit en Grèce l'art de gouverner. Elle survécut à peine au grand patriote qui la conçut, et l'histoire entière est remplie de la lutte que se livrent ceux qui possèdent l'argent ou la terre, d'un côté, le nombre, de l'autre, pour faire pencher à leur profit la balance du pouvoir.

« ... Les nations avaient fait un pas important dans la voie du progrès, le jour où la constitution d'Athènes adopta le principe que chaque intérêt aurait le droit et les moyens de se défendre. Mais il n'y avait pas de recours pour ceux qui étaient battus dans le scrutin. La loi ne mettait aucun frein au triomphe des majorités; rien ne défendait la minorité du châtiment sévère infligé à sa défaite.

« Deux générations ont suffi à remplir l'intervalle entre la première admission de l'élément populaire dans le gouvernement, sous Solon, et la chute de l'État. Leur histoire fournit un exemple classique du péril de la démocratie, dans des conditions pourtant singulièrement favorables...

« Mais la possession du pouvoir absolu, qui corrompt la conscience des monarques, endurcit leur cœur et trouble leur intelligence, exerça son influence démoralisante sur la glorieuse démocratie d'Athènes. S'il est mauvais d'être opprimé par une minorité, il est pire encore de l'être par une majorité. Il y a, en effet, dans les masses, un fonds de puissance latente tel, que la minorité peut rarement y résister, quand une fois il est mis en mouvement, tandis que, contre la volonté absolue de tout un peuple, il n'y a ni appel, ni rémission, ni refuge, si ce n'est la trahison...

« C'est dans cette voie que le peuple émancipé d'Athènes devint un tyran ; et ce gouvernement, le pionnier de la liberté européenne, mérita d'être condamné par la terrible unanimité de tous les sages de l'antiquité. Le peuple athénien perdit la cité pour avoir voulu diriger la guerre dans les délibérations

de la place publique [1]. Comme la république française, il mit à mort ses généraux malheureux. Il traita les provinces sujettes avec tant d'iniquité, que l'empire de la mer lui échappa. Il dépouilla si bien les riches, que ceux-ci finirent par conspirer avec les ennemis du dehors ; enfin, il couronna ses fautes et ses crimes par le martyre de Socrate [2]. »

En résumé, pendant sept siècles le gouvernement d'Athènes, avec quelques intermèdes de tyrannie, a suivi une évolution continue qui l'a fait de plus en plus démocratique jusqu'à ce qu'il ait dégénéré en démagogie, ce qui lui a coûté sa liberté, sa prospérité et sa puissance.

En regard de l'histoire tragique et brillante de l'éphémère démocratie d'Athènes, il n'est pas inutile de rappeler en quelques mots la longue et solide puissance de Sparte.

La constitution de Sparte offre des particularités remarquables. Elle avait conservé la royauté ; mais il y avait toujours deux rois, ayant les mêmes pouvoirs, et choisis dans deux familles différentes, la famille des Agides et celle des Euryponsides. Leurs fonctions, à l'époque classique, étaient très réduites. Les vrais chefs des Spartiates étaient les cinq éphores, magistrats annuels élus par le peuple. Deux d'entre eux surveillaient le roi en campagne, et les autres tenaient en mains, à Sparte, le pouvoir exécutif et une partie du pouvoir judiciaire.

A côté d'eux, se trouvait le sénat, appelé γερουσία, parce qu'il se composait de vingt-huit Spartiates âgés de plus de soixante ans ; ils étaient élus par le peuple auquel on donnait lecture d'une liste de candidats, et qui marquait par ses acclamations

(1) Lord Acton, *Histoire de la liberté*, *op. cit.* pp. 29-33.

(2) Le manuscrit d'Aristote récemment découvert en donne un nouvel exemple. Voici comment le résume, en termes énergiques, M. Vanderkindere : « Après la bataille des Arginuses, ce succès qui relevait si brillamment les espérances d'Athènes, les Spartiates demandèrent la paix. Un des braillards de l'Agora, Cléophon, s'y opposa de toutes ses forces ; il parut sur la place publique revêtu de son armure et déclara, avec l'aplomb qui n'abandonne jamais les furieux de cette espèce, qu'il ne consentirait pas à la paix, avant que Sparte eût évacué toutes les places qu'elle occupait. Quelques mois plus tard, la défaite d'Aigos-Potamos réduisait au silence ces vantardises patriotiques. Bientôt Athènes devait capituler et s'humilier devant Lysandre. » (*Rev. de Belg.*, 15 mars 1891)

ceux qu'il préférait. Tous les sénateurs appartenaient aux familles nobles.

L'assemblée du peuple, ἀπέλλα, se composait de tous les citoyens âgés de plus de trente ans; ses pouvoirs n'étaient guère aussi étendus qu'à Athènes. Elle était réunie, une fois par mois, par les éphores; seuls, les rois, les éphores et les sénateurs pouvaient y prendre la parole; le peuple était admis à voter ou à rejeter les propositions qu'on lui soumettait, mais les rois et le sénat avaient le droit d'écarter les décisions qui leur semblaient dangereuses pour l'État.

Le Dr Gow, dans son excellent manuel : *A companion to school classics*, si habilement adapté par M. Reinach, pour le titre de *Minerva* (édit. Hachette, 1890), caractérise très bien en quelques mots l'esprit des institutions de Sparte : « Comparés aux Hilotes et aux Périèques, les Spartiates étaient en si petit nombre qu'ils se considéraient comme une garnison dans un pays conquis, et ils conformaient leur existence aux devoirs militaires que cette situation leur imposait.» Le peuple spartiate, en effet, n'a jamais été qu'un peuple de soldats. Son organisation, toute militaire, lui a donné la force de dominer, un jour, la Grèce entière, mais il serait difficile de dire qu'il ait contribué en une large mesure au progrès de la civilisation. Comme toutes les aristocraties, celle de Venise et celle de l'Angleterre, par exemple, celle de Sparte a donné à l'État une stabilité et une unité remarquables. Mais faut-il mettre ces bienfaits au-dessus de ceux que l'on doit à la démocratie, notamment à Athènes : l'expansion de la liberté, le développement des esprits, l'intensité de la vie sociale dans tous ses domaines, l'éclat glorieux des arts et des lettres?

CHAPITRE V

LA LIBERTÉ EN ITALIE[1]

Des libertés municipales très semblables ont existé dans toute l'Europe; mais elles ont subi, selon les pays, des sorts très différents. Tandis que les maisons d'Autriche et de Bourgogne employaient tout ce qu'elles avaient de puissance à détruire l'autonomie communale, les paysans des cantons de Schwyz, d'Uri et d'Unterwalden fondaient sur elle leur république démocratique. C'est que ces paysans libres, en vrais descendants des anciens Germains, possesseurs de la terre collective, avaient conservé intact l'ancien régime agraire et le gouvernement direct. Dans les cités de la Hanse, dans les grandes villes d'Allemagne, et dans les vieilles communes flamandes, on retrouve encore, développée au plus haut point, cette autonomie locale qui a fait aussi la grandeur des républiques italiennes.

Leur histoire nous apprend à quel point le droit pour une ville de se gouverner elle-même favorise sa prospérité. On en trouve la preuve dans le merveilleux degré de civilisation qu'avaient atteint dans l'antiquité les cités de la grande Grèce. Mais il n'en est point de plus décisive que celle que nous offrent les annales des villes libres de l'Italie, au moyen âge. Jamais elles ne jouissent longtemps d'une paix assurée : les luttes des factions, à l'intérieur, ne cessent pas plus que les guerres avec les voisins, à l'extérieur, et, néanmoins, elles

(1) Sources : Sismondi, *Histoire des républiques italiennes*. — Francesco Lanzani, *Storia dei comuni italiani dalle origine al 1313*, Vallard, Milano, *1881*. — S. Romanin, *Storia documentata di Venezia*.

sont riches, brillantes au point de nous éblouir encore, après des siècles ; elles sont le siège d'une culture de tous les arts si étonnante, que Renan a pu dire — les économistes pardonneront ce blasphème à un artiste — que l'humanité perdrait moins à voir disparaître la grande république américaine, que telle petite ville de l'Ombrie.

Si l'objet principal de l'histoire est, comme le dit Sismondi, de nous apprendre « la science de gouverner les hommes pour leur plus grand avantage et pour le développement de leurs facultés intellectuelles, morales et économiques [1] », l'histoire des villes italiennes nous présente les enseignements les plus utiles.

Ainsi, tant qu'elles ont été libres et indépendantes, les douze cités étrusques, réliées entre elles par un lien fédéral, ont été riches, puissantes et peuplées. Elles tombent sous l'autorité centralisatrice de Rome, et dès lors, elles déclinent, elles se dépeuplent, leurs édifices s'écroulent, la *malaria* envahit leurs campagnes, et plusieurs disparaissent à ce point qu'on peut à peine retrouver leur emplacement.

Après que les invasions des barbares eurent désorganisé peu à peu l'administration romaine, chaque ville, chaque bourgade, en l'absence de toute autorité centrale, se trouva indépendante, et conserva le régime municipal du temps de l'Empire. Les curies et les conseils, élus tous les ans, dirigeaient les affaires d'intérêt général. Les nobles, chassés des campagnes par les invasions des Francs, des Sarrasins et des Hongrois, se réfugièrent dans les villes, y apportant l'appui de leur bravoure, et y enseignant l'emploi des armes.

A partir du XIIe siècle, au milieu de la désorganisation générale, chaque cité s'entoure de murs, se construit un château fort et attire des habitants, en leur accordant la liberté et des privilèges. En même temps, pour se procurer un revenu des campagnes, on s'efforce de leur donner de la sécurité. Aussi, au XIe et XIIe siècles, la population augmente rapidement. Au XIIIe siècle, on compte environ deux cents villes qui constituent autant de républiques indépendantes, de sorte que l'on vit renaître alors un état social très semblable à celui

(1) Sismondi. *Histoire de la renaissance de la liberté en Italie*. Bruxelles, 1841, p. 7.

de la Grèce antique, ou de l'Italie avant la conquête romaine.

Le régime politique différait dans chaque cité, mais, dans toutes, on retrouve les mêmes traits essentiels. Le pouvoir résidait dans le peuple, qui l'exerçait directement sur la place publique, dans ses assemblées plénières, nommées *parlements*, et on y élisait les magistrats. Tous les citoyens portaient les armes ; ils avaient bâti des murs pour défendre leurs libertés contre les ennemis du dehors, les seigneurs féodaux, et aussi contre les villes voisines. Souvent, les murs cyclopéens des anciennes cités étrusques ou pélasgiques servaient de fondement aux murailles nouvelles, et c'était bien là l'image de la similitude des conditions politiques. A la tête de l'administration, se trouvaient des consuls assistés par un conseil secret, *credenza*, et par un grand conseil ou sénat, qui discutaient les affaires et préparaient les lois et les résolutions, qu'on soumettait ensuite à la ratification des assemblées populaires. A côté des consuls, chaque année, le conseil de la *credenza* nommait un chef de guerre, généralement un étranger, qui commandait les milices, et avait le pouvoir du glaive, c'est-à-dire celui de prononcer — assisté de juges civils et docteurs en droit — les jugements et de les faire exécuter. Ce magistrat était nommé *podestat ;* il était, en quelque sorte, le chef du pouvoir exécutif, et, au bout de l'année, il rendait compte de sa gestion à des commissaires élus par le peuple.

Tant que ces villes restèrent libres, elles jouirent d'une grande prospérité. Pendant trois cents ans, ces démocraties surent élire des magistrats capables, et, malgré les troubles, les guerres intérieures et extérieures, l'industrie, le commerce, les arts fleurirent d'une façon merveilleuse. « Les terres étaient cultivées avec un soin jaloux, et donnaient les plus riches récoltes, dit sir Thomas Erskine May, dans son livre sur l'*Histoire de la démocratie en Europe*[1]. Les marchands de Gênes, de Pise, de Florence, de Venise, versaient sur l'Europe les produits de la Méditerranée et de l'Orient ; les banquiers de la Lombardie initiaient le monde aux mystères de la finance et de l'échange international. Les manufacturiers italiens recevaient des milliers d'ouvriers étrangers dans leurs

(1) V. trad. franç. de H. Fargues. Paris, Sandoz, 1879, 1 vol. in-8°, p. 207.

manufactures d'acier, de fer, de bronze, de soie, de verre, de porcelaine, etc., etc. De simples particuliers enrichis élevaient de vastes palais et les embellissaient de tout ce que l'art contemporain pouvait leur fournir de plus achevé. »

Un fait qu'on peut encore constater de nos jours atteste le développement prodigieux que la civilisation prit à cette époque : c'est l'étonnante quantité de belles constructions qui datent du XIIe au XVIe siècle. Jusque dans les plus petites bourgades, on trouve des murs, des tours, des citadelles, des portes fortifiées. On y élevait des palais pour la seigneurie municipale, pour les prisons, pour les métiers. On bâtissait ces merveilleuses églises qu'on admire encore, à chaque pas, en Italie. Les villes maritimes construisaient leurs quais, leurs ports, leurs entrepôts avec une solidité digne des Romains. Les autres arts s'épanouissent en même temps que l'architecture; c'est une première Renaissance, dont les monuments nous frappent encore d'admiration.

« Pendant que l'Europe, dit encore sir Henry May[1], se dégageait lentement des épaisses ténèbres que la chute de l'empire d'Occident avait accumulées sur son horizon, ces petites républiques marchaient en pleine lumière... La sculpture et la peinture ressuscitèrent; la poésie, rompant un silence de douze siècles, fit entendre ses mélodieux accords dans les stances inspirées d'un Dante, d'un Pétrarque, d'un Arioste ; la philosophie et l'histoire se réveillèrent, à leur tour, de leur long sommeil. Les sciences civiles, canoniques, politiques et médicales furent cultivées avec un succès extraordinaire. Les chefs-d'œuvre des grands écrivains de l'antiquité reparurent au grand jour, et depuis lors, ils ont formé et dirigé le goût littéraire des générations qui se sont succédé. » Il faut noter encore la fondation des grandes écoles; l'antiquité et le droit étaient enseignés un peu partout; à Bologne, l'école de droit attirait, dès le commencement du XIIe siècle, des étrangers de tous les pays de l'Europe occidentale ; la médecine était étudiée dans la célèbre école de Salerne, puis à Gaëte, à Naples, à Amalfi. Tandis que la langue admirable de Dante et de Pétrarque produisait ces chefs-d'œuvre qu'on place à côté de ceux de l'antiquité,

(1) Ouv. cité, p. 206.

rappelons qu'on instituait en 1380 sur la demande de Boccace, une chaire de littérature grecque.

Suivons de plus près les principales phases de l'histoire de quelques-unes de ces villes.

Rome, restée dépendante de Constantinople sous le gouvernement d'un patrice grec, se constitua en république dès le VIIIe siècle. Gaëte, Naples, Amalfi, Bari au sud, Pise au nord, ne tardèrent pas à suivre son exemple. Tous les citoyens en état de porter les armes se réunissaient au son de la grosse cloche en *parlement*, pour élire, chaque année, deux consuls chargés de conduire l'armée au dehors et de rendre la justice au dedans. La milice était divisée par quartiers, et chacun d'eux avait son gonfalonier ou porte-drapeau. Elle s'assemblait autour du *carroccio*, char pesant traîné par des bœufs couverts de draperies aux armoiries de la ville et qui portait l'étendard de la cité. C'est le *parlement* qui nommait la *credenza* conseil secret composé d'un petit nombre de représentants de chaque quartier qui géraient les finances, et le grand conseil, qui préparait les décisions à soumettre au parlement.

Cette division par quartiers se retrouve dans toute l'organisation politique et militaire de la plupart des villes italiennes.

En somme, chaque ville n'était qu'une fédération de quartiers, comme l'étaient aussi généralement les villes du Nord. Ainsi la commune de Liège était simplement la réunion des *vinâves*, agglomérations distinctes et séparées l'une de l'autre matériellement. Le régime fédéral répond si parfaitement aux nécessités politiques des sociétés humaines qu'il s'établit spontanément partout.

A la fin du XIIe siècle, Rome comptait ainsi treize quartiers qui nommaient annuellement chacun quatre représentants ou *caporioni*. Leur réunion formait le sénat. Le pouvoir judiciaire était conféré à un chef militaire étranger, mais il devait choisir, pour l'assister, des juges civils parmi les sénateurs. Le premier de ces sénateurs — nous avons son serment — jurait de garantir la sécurité du pape et de ses « frères » les cardinaux, mais il ne leur jurait nullement obéissance.

Venise nous offre, mieux encore, le type de la fédération primitive. Elle est née de l'agglomération et de la fusion d'un certain nombre d'îles. Chacune d'elles élisait son tribun. Les

tribuns, dès 697, se réunissaient à Héraclée, et choisissaient un chef, *doge* ou duc. Au début, le pouvoir du doge n'avait d'autres limites que celui de l'assemblée générale du peuple, qui se réunissait, de temps à autre, sur la place publique. En 1032, on l'obligea de consulter un conseil qu'il composait lui-même des citoyens les plus illustres, les *pregadi*, les « priés ». Le Grand Conseil (*consiglio maggior*) se composait de 480 membres élus annuellement, non pas directement, mais par douze tribuns ou grands électeurs nommés eux-mêmes par les six quartiers de la ville (*sestieri*). C'est au grand conseil qu'appartenait la nomination des juges, qui étaient nombreux et inamovibles, la *quarantia*. En 1226, le Grand Conseil compléta l'organisation du gouvernement en tirant de son sein un collège composé du doge, de six conseillers « à robe rouge » restant huit mois en charge, et de *pregadi* au nombre de soixante. En 1297, le fameux décret connu sous le nom de *serrata del Gran Consiglio* apporta un changement considérable dans la constitution vénitienne, en créant une véritable aristocratie héréditaire, avec l'adjonction cependant de quelques membres élus. L'élection par les douze tribuns était supprimée, et les nobles inscrits au livre d'or et leurs descendants avaient le droit de faire partie du Grand Conseil sans limite de nombre. C'étaient eux qui nommaient, chaque année, le conseil des Dix, composé, malgré son nom, de six conseillers rouges de la *Seigneurie* et de dix conseillers noirs. Leur pouvoir était sans limite, despotique, mais ils n'en usèrent que contre les grands, épargnant les petits. Ceux-ci, ne payant presque pas d'impôts, étaient exempts de charges, mais privés de tout droit politique.

Ce qui est à remarquer dans l'histoire des institutions politiques de Venise, c'est qu'on y voit l'aristocratie restreindre à la fois, systématiquement, lentement, successivement et pas à pas, les droits du peuple et les prérogatives du doge. Venise possédait, au début et conserva jusqu'au douzième siècle, le gouvernement direct par l'assemblée et l'élection, par le peuple, de ses principaux magistrats. Le Grand Conseil était élu, nous l'avons dit, par les douze délégués des quartiers et il préparait les lois qu'il présentait à l'adoption du peuple, *alla publica concione*. Lorsque les Croisés partant pour Constantinople vinrent demander des vaisseaux à Venise, c'est le peuple rassemblé

dans l'église de Saint-Marc qui y consentit par ses acclamations. A partir de cette époque, la *publica concione* n'est plus appelée à ratifier les projets de loi. L'élection du doge, faite jusque-là par le peuple, fut confiée en 1172, à onze électeurs choisis par le Grand Conseil. Pour faire accepter ce changement, qui faillit amener une insurrection, il fut décidé que les onze feraient l'élection dans l'église de Saint-Marc, sous les yeux du peuple rassemblé, à qui ils proposaient le nouvel élu avec ces mots : *Questo è il vostro doge, si vi piace.* Le premier doge ainsi élu fut Sebastiano Zoni.

Plus tard, le nombre des électeurs du doge désignés par le Grand Conseil fut porté à quarante et un, mais pour le nommer on eut recours à une série de tirages au sort d'une complication inouïe, afin d'éviter les cabales, la corruption et les influences des familles puissantes. Le peuple fut ainsi dépouillé peu à peu de ses droits politiques qui passèrent au Grand Conseil, dont ne faisaient partie que ceux dont les ancêtres avaient occupé de hautes fonctions. Il comptait 1,017 membres en 1311, 1,212 en 1340, 1,300 en 1437, 1,570 en 1490, 1,671 en 1516. Le livre d'or, qui date de 1506, n'était autre chose qu'un registre, où étaient inscrits les mariages, une sorte d'état civil; mais c'était là qu'il fallait chercher la preuve de la descendance qui donnait droit d'entrer au *Gran Consiglio.*

Les prérogatives du doge avaient été aussi restreintes en des bornes de plus en plus étroites. Il n'exerçait ni le pouvoir législatif, qui appartenait au Grand Conseil, ni même le pouvoir exécutif, qui appartenait à la *Serenissima Signoria.*

La *Signoria* se composait de six conseillers et des trois chefs de la *Quarantia.* Elle présidait aux délibérations du Sénat, proposait les lois et les règlements au *Gran Consiglio* et à la *Quarantia,* et veillait à leur exécution (1246). Le *Cancellier grande* était, avec le doge, le seul fonctionnaire à vie. Conformément au principe des démocraties, la durée des autres fonctions était très courte, souvent d'une année seulement.

C'était en realité le *Gran Consiglio* qui avait en mains tous les pouvoirs enlevés successivement au peuple. Par le tirage au sort ou par des modes d'élection très divers et très compliqués, il nommait à toutes les fonctions, même à celle de sénateur. Le Sénat (*Consiglio dei Pregadi*), définitivement constitué

en 1230, était composé de soixante membres, nommés par quatre électeurs que désignait le Grand Conseil. Plus tard, il y fut adjoint une *Zonta* (*aggiunta*) formée des personnages les plus considérables ayant rempli de hauts emplois, ce qui rappelle la composition du Sénat romain. Les *Pregadi* s'occupaient surtout des questions économiques. Les conseillers de la *Quarantia*, qui rendaient la justice au civil et au criminel, étaient aussi nommés par le Grand Conseil, assisté parfois du Conseil des *Pregadi*, de la *Quarantia* et des autres hauts magistrats municipaux. Le Grand Conseil édictait les lois et décidait, après délibération, de tous les grands intérêts de la République : lois, règlements, impôts, emprunts, grâces, alliances, guerres, traités de paix, etc.

Pour les nominations aux diverses magistratures on avait tout fait pour empêcher, ce qui sous la république romaine, était aussi sévèrement interdit, c'est-à-dire toute intrigue pour obtenir des voix (*broglio*, *ambitus*, à Rome). On tirait au sort parmi les membres du Grand Conseil, quarante électeurs primaires; parmi ces quarante, ayant tiré une boule dorée, neuf électeurs définitifs étaient aussi tirés au sort, et ceux-ci procédaient aux nominations, sans discussion et à la pluralité des voix.

C'était le moyen de prévenir « les influences sinistres », les pressions, les marchés et tout ce qui ressemble à l'application du détestable système : *aux vainqueurs les dépouilles*.

L'aristocratie de Venise n'avait rien de féodal, car sa richesse et sa puissance ne venaient pas de la possession de la terre. Les nobles étaient des princes marchands, qui s'étaient enrichis dans le commerce. Ils ne portaient pas de titres, et ils n'avaient aucun privilège, sauf en matière politique. Ils ne jouissaient d'aucune exemption d'impôts. La justice était la même pour tous. L'égalité devant la loi était ainsi maintenue.

Les patriciens de Venise étaient, sans contredit, les administrateurs et les hommes d'État les plus habiles de leur temps. On connaît les admirables rapports des envoyés vénitiens publiés, en ces dernières années, par les soins intelligents de l'éminent savant G. Berchet.

L'administration économique de Venise était infiniment supérieure à celle qui existait ailleurs. Elle était, on peut le dire,

d'un autre ordre. Ainsi dès le XIIIe siècle, on avait établi les meilleures prescriptions pour la sécurité de la propriété foncière et des hypothèques, ce que ne possède pas encore l'Angleterre aujourd'hui. Des officiers publics, *esaminadori*, examinaient les actes de ventes, les registres des dépôts et des obligations, les faits et gestes des notaires, etc. Ceux-ci devaient annoncer publiquement, toutes les ventes d'immeubles et elles n'étaient approuvées par les *esaminadori*, que quand il n'y avait point d'opposition. Ceux-ci devaient tenir un registre, où étaient inscrites toutes les aliénations de biens fonciers, avec le nom des contractants, des témoins à l'acte et du notaire, ainsi que la date, afin que chacun pût s'assurer de la valeur des titres de propriété. Il était aussi tenu un registre des hypothèques, premier exemple de pareille institution [1].

Les projets d'impôts étaient d'abord soumis au sénat des *Pregadi* et il fallait son approbation pour qu'il fût transmis au *Gran Consiglio*.

Dès 1396, il est fait une loi pour la protection des enfants des deux sexes dans les ateliers [2].

Sous le doge Vitale Michiel II, à la suite d'un emprunt forcé, une banque est fondée (1171 pour le dépôt et le transfert des titres, et c'est la première banque de circulation dans notre Occident.

Les métiers étaient, comme partout ailleurs, organisés en corporations fermées. Les principaux étaient les ouvriers du verre, de la laine et de la soie. En 1287, il est fait mention des *fiolarii*, c'est-à-dire des verriers de Murano où s'était transportée toute cette industrie quand les fours à verre furent interdits dans Venise même.

C'est surtout l'histoire de Florence qui montre combien les institutions démocratiques peuvent assurer le bien-être et la grandeur d'un peuple, et comment la perte de la liberté entraîne rapidement la décadence et la ruine.

C'est en 1250 que le peuple de Florence fonda un régime complètement démocratique. Il s'insurgea contre l'aristocratie qui, avec la complicité du podestat, exerçait un pouvoir

(1) Pour les preuves très curieuses, V. Romanin, *Storia di Venezia*, t. II, p. 382.

(2) V. Romanin, *St. di Ven.*, t. III, p. 389.

excessif et établit un régime nouveau. La magistrature suprême, la Seigneurie, fut formée de deux délégués, *anziani*, pour chacun des six quartiers de la ville, nouvel exemple de l'organisation fédérative des cités italiennes. Ces douze magistrats, pendant deux mois, siègent en permanence au palais, où ils couchent et mangent. Ils ne peuvent sortir qu'ensemble. Après deux mois, ils sont remplacés par douze autres citoyens, élus de la même façon. A côté du podestat, et pour le contenir, on institua un autre juge militaire : le capitaine du peuple.

Aussitôt après cette révolution démocratique, Florence déploya une énergie extraordinaire. Elle soumit à son autorité Pistoia, Volterra, Pise, bâtit la forteresse de Pietra Santa et une foule de monuments civils et religieux. Elle encouragea le commerce par de bons règlements et fit battre son florin d'or, dont la valeur se maintint tant que dura la république elle-même.

En 1283, un changement dans la composition de la seigneurie rend la constitution encore plus démocratique. Au lieu des *anziani*, délégués des quartiers de la ville, la seigneurie est formée des six prieurs des « arts », qui, aussi élus pour deux mois, vivent toujours ensemble au palais, pendant la durée de leur mandat. C'est l'avènement des représentants du travail au gouvernement. La noblesse, à cause de sa turbulence, est exclue des fonctions publiques.

C'est aussi une période d'étonnante prospérité. La richesse se répand dans les villes et dans les campagnes. C'est en 1288 que Florence affranchit ses serfs. Il faut dire, à l'honneur des villes italiennes et de la démocratie, qu'elles ont été les premières à arracher le serf à la glèbe. Dès 1256, Bologne, toujours en lutte pour sa liberté, prend, sur la proposition du podestat Accurse de Sorrecina, la décision d'affranchir et de racheter tous les serfs de son territoire, pour qu'il ne contînt plus que des hommes libres. Les paysans affranchis, à qui leurs propriétaires habitant la ville avançaient des capitaux, travaillaient avec intelligence et assiduité. Le métayage ou colonat partiaire, hérité de Rome, était resté en vigueur et protégeait les colons contre des exigences arbitraires. De grands travaux d'art s'exécutaient : tel, le grand canal d'irrigation du Milanais, *naviglio grande*, commencé en 1179, repris en 1257,

et bientôt achevé. « Aujourd'hui encore, dit Sismondi, après cinq siècles, on peut distinguer les districts jadis libres et, depuis lors, cultivés avec art, de ceux qui, demeurés sujets des seigneurs féodaux, sont restés à demi sauvages [1]. »

La révolution des *ciompi* nous montre un nouveau progrès de la démocratie. Les « arts mineurs », dont les prieurs ne siégeaient pas dans la Seigneurie, demandèrent à en faire partie, et les ouvriers inférieurs de l'art de la laine, les *ciompi*, qui ne formaient point de métier à part et qui ainsi n'avaient nul droit politique, voulurent constituer trois corporations nouvelles. Un cardeur de laine, Michel de Lando, se met à leur tête; le palais de la Seigneurie est enlevé et les vœux des *ciompi* réalisés. Malheureusement, ils ne surent pas profiter de leur victoire. Lando, pour faire régner l'ordre, fut obligé lui-même d'attaquer les *ciompi ;* son autorité s'affaiblit et le parti aristocratique ne tarda pas à reprendre le dessus. Une *balia* ou convention pour la réforme de l'État, fut constituée, et le pouvoir restitué aux *nobili popolani*, c'est-à-dire aux artisans des métiers privilégiés.

Une évolution semblable eut lieu dans presque toutes les villes; après une période de gouvernement aristocratique, vient une révolution populaire qui amène les gens de métiers au pouvoir; mais leur victoire n'est pas de longue durée. Les dissensions, les haines, les rivalités favorisent le retour des anciens partis, et avec eux, celui de la tyrannie. A Sienne, après l'exclusion des nobles des affaires publiques, la Seigneurie fut réservée à neuf bourgeois renommés tous les deux mois ; ils se recrutaient eux-mêmes dans quatre-vingt-dix familles privilégiées. En 1355, ils furent remplacés par douze bourgeois d'une condition inférieure, et ceux-ci, en 1368, cédèrent la place à des gens de métier d'origine tout à fait populaire. Mais en 1385 déjà, le règne du peuple avait fait place à la tyrannie.

Il arrivait souvent que, pour contenir les nobles et par dégoût du gouvernement de la classe riche, qui l'entraînait à des guerres continuelles, le peuple se soumettait à des chefs militaires, nobles du voisinage ou capitaines étrangers. Au cri

(1) Ouv. cité, p. 102.

de : *popolo, popolo*, on s'insurgeait et on changeait de maître.

Le gouvernement de Gaulthier de Brienne, duc d'Athènes, à Florence, offre un exemple frappant de ces coups de tête du peuple et des malheurs qu'ils pouvaient entraîner. « Le duc d'Athènes, raconte Sismondi [1], était de cette race dégénérée des Francs établis dans le Levant, que l'on désignait dans l'Occident par le nom de *pullani*, pour indiquer leur petite taille, leur faiblesse apparente, et souvent leur lâcheté. A cette conformation physique, ils joignaient un amour effréné des plaisirs, la ruse, la perfidie, les habitudes du despotisme, le mépris de la vie, les vices enfin que le commerce avec les Orientaux devait communiquer à des barbares plus disposés à se corrompre qu'à s'élever. » Il se trouvait de passage à Florence, au moment où les Florentins venaient de subir devant Lucques une déroute complète. « Les Florentins se prirent pour lui d'un subit enthousiasme. Ils s'écrièrent que jamais tant de revers ne les auraient atteints, si le duc d'Athènes avait été à la tête de leur armée, et le 1er août 1342, ils lui firent déférer, par la Seigneurie, le titre de capitaine de justice, et le commandement de leurs soldats. Le duc d'Athènes aspira aussitôt à devenir souverain absolu de Florence. Il profita de l'envie et de la colère, que la domination de la riche bourgeoisie avait excitées dans la populace, pour écarter les citoyens les plus puissants; aux uns, il fit trancher la tête; il ruina les autres par des amendes. « Il fit venir de France et de Naples des gendarmes plus propres encore à l'intrigue qu'aux combats; il leur ordonna de se répandre parmi le peuple, de l'y tenir dans une ivresse continuelle; de célébrer, en même temps, la vaillance et la libéralité du duc d'Athènes; d'annoncer que, s'il était maître absolu, il ferait vivre les plus pauvres dans la joie et dans l'abondance. Après avoir ainsi excité la fermentation du peuple, il le convoqua en parlement, pour le 8 septembre, sur la place publique. Les agitateurs, entraînant la plus basse classe, le proclamèrent souverain de Florence à vie, forcèrent ensuite le palais public, en chassèrent le gonfalonier et les prieurs et l'y installèrent. »

Tout cela ne fait-il point penser aux préparatifs et aux inci-

1. Ouv. cité, pp. 136 et suiv.

dents du coup d'État du Deux décembre, et aussi à la tentative avortée du général Boulanger? A ce titre, l'exemple est instructif.

« Heureusement, comme dit encore Sismondi, Florence n'était pas mûre pour la servitude. Dix mois suffirent au duc d'Athènes pour en tirer quatre cent mille florins d'or, qu'il fit passer en France ou à Naples; mais dix mois suffirent aussi pour détromper tous les partis qui avaient pris confiance en lui, pour les réunir tous dans une haine commune, dans une égale détermination de renverser la tyrannie. » Trois conspirations se formèrent à la fois contre le duc d'Athènes, et au moment où il allait procéder à un massacre de trois cents des citoyens les plus distingués, le cri *aux armes!* partit de la place du Marché-Vieux, et fut répété jusqu'à la porte Saint-Pierre; à l'instant, de toutes les fenêtres, de tous les toits, les pierres et les tuiles préparées pleuvent sur les gendarmes du duc; tous les palais s'ouvrent et vomissent des hommes armés qui tendent des chaînes et dressent des barricades; le cri: *popolo, popolo, libertà!* retentit d'une extrémité de Florence à l'autre. » Le duc d'Athènes, assiégé dans son palais, ne dut sa vie qu'à la médiation de l'évêque de Florence [1].

La liberté, cette fois, était sauvée. Mais ce ne fut pas pour longtemps. A la fin du XIVe siècle, la démoralisation est profonde dans toutes les cités italiennes; les moyens employés par toutes les factions pour conquérir le pouvoir, ont achevé d'énerver tout sentiment de moralité; ce ne sont que crimes, trahisons, empoisonnements, assassinats. Plus de grande idée, plus de pensée généreuse dans la vie politique. L'ère des tyranneaux a commencé. Le pouvoir devient l'enjeu d'une lutte inexorable entre quelques familles, quand il n'est pas conquis par de simples aventuriers.

(1) Padoue, avant d'être conquise par Venise, était aussi tombée sous la domination d'un exécrable tyran. Sur le bord du Bacchiglione s'élève encore la tour morose et formidable qu'il bâtit comme un imprenable refuge. On y a mis une inscription en lettres énormes :

MESTO AVANZO DI NEFANDA TIRRANIDE
EZZELINO ERESSE
1250.

C'est un moyen lapidaire de graver dans l'âme du peuple la haine des tyrans et l'amour de la liberté.

De là, à partir du XVe siècle, les innombrables conspirations qui font toute l'histoire des villes italiennes. Tant qu'un peuple aime la liberté et a horreur de la servitude, il suffit des excès mêmes de la tyrannie pour provoquer une explosion et ramener la liberté; alors, le souverain, sentant le peuple entier frémir sous sa main, ne peut s'empêcher de trembler.

Mais lorsque le pouvoir absolu dure assez longtemps pour que les hommes s'habituent à l'idée de vivre asservis, il n'est plus besoin de les comprimer. Tous ceux dans la nation qui craignent le changement, spécialement les riches, appuient le gouvernement. Comme il dispose des revenus publics, il ne manque pas de s'attacher une partie du peuple par la reconnaissance. La populace applaudit à tout ce qui diminue l'influence des anciennes familles; l'égalité dans l'asservissement général ne lui déplaît pas. Le luxe et les fêtes de la cour, dont le prix est prélevé, en somme, sur son nécessaire, lui sont un spectacle attrayant qui le séduit. Le souvenir des anciennes agitations de la vie publique ne fait que donner plus de charme au repos complet qu'assure le despotisme. En un mot, l'esclavage abaisse l'homme au point de se faire aimer de lui. Comme les César, comme plus tard Louis XIV, les Sforza à Milan, les Médicis à Florence étourdissaient le peuple par des fêtes continuelles et s'en faisaient adorer.

Des soldats que payait l'argent du peuple gardaient le despote. Les citoyens qu'animaient l'amour de la liberté, le regret du passé, les souvenirs de l'antiquité, ne pouvaient espérer soulever les masses ; il ne leur restait plus qu'à recourir aux conspirations. Les historiens anciens, qu'on recommençait à lire, louaient les Harmodius, les Timoléon, les Brutus, qui, en poignardant le tyran, avaient rétabli la liberté ; d'autre part, on était habitué à tuer pour venger la moindre offense, et l'emploi des sbires comme moyen de régler les contestations était général. On ne voyait dans le régicide qu'une action honorable, la vertu du sacrifice, le dévouement à la patrie.

Aussi, la plupart des tyrans italiens meurent de mort violente. Ainsi, Galéas Sforza est tué (21 décembre 1476) par Oligiati, Visconti et Lumpugnani à Milan ; Julien de Médicis est mis à mort à Florence par la conspiration des Pazzi; Jérôme Riario, souverain de Forli et d'Imola, est poignardé dans son

palais par trois de ses gardes ; Galeotti Manfredi, seigneur de Faenza, est assassiné par sa femme.

Il est inutile de noter les dernières convulsions de la liberté mourante. La réforme de la constitution de Florence par Savonarole (1494) ; celle de 1502, où le juge unique, qui était le capitaine de justice, fut remplacé par un tribunal de cinq juges, dont quatre devaient être d'accord pour prononcer une sentence et où chacun présidait tour à tour, — rotation qui fit donner au tribunal le nom de *rota* — ; tout ce qu'on fit pour maintenir le régime démocratique fut inutile.

Au commencement du XVIe siècle, la liberté est morte presque partout en Italie, et c'est pourquoi le pays fut incapable de résister aux invasions étrangères. Celles-ci furent terribles. Les villes capturées furent livrées au pillage, les habitants égorgés sans pitié. L'influence du christianisme fut absolument nulle. Les chrétiens se montrèrent plus cruels que les barbares ; ils n'hésitaient pas à massacrer les habitants d'une ville qui avait capitulé ; on mettait à la torture les vaincus, pour connaître la place où ils avaient caché leurs richesses. Des bandes armées vivaient à merci sur le pays. Tels étaient les usages de guerre des Français, des Allemands, des Espagnols, ceux-ci les plus féroces de tous. Leurs cruautés à la prise de Milan (1526), furent imitées par celles des bandes du connétable de Bourbon lors du pillage de Rome (1527) et par celles de l'armée française de Lautrec à Pavie (1527).

Quand on visite l'Italie, on voit partout des monuments inachevés, *pendent opera interrupta ;* des édifices religieux et civils offrent une façade en briques sur laquelle devait être appliqué du marbre, telles les cathédrales de Bologne, de Padoue, de Florence, etc. [1].

Quand on demande pourquoi ces monuments n'ont pas été achevés, on répond : « C'est l'invasion des Barbares qui a ruiné l'Italie, au XVIe comme au IVe siècle. »

La faiblesse et la chute des républiques italiennes, à qui l'Europe devait le réveil de la civilisation, sont venues de trois causes : la lutte des partis, la lutte des classes, la lutte des villes entre elles. Il leur a manqué l'esprit d'union, qui

(1) On vient d'achever celle-ci conformément aux plans primitifs.

fait la force, comme le dit la devise de la Belgique, et celle de l'Autriche : *viribus unitis*.

En démocratie, il faut partout et par tous les moyens, s'efforcer de limiter les pouvoirs de la majorité, afin de protéger la minorité. Dans les républiques italiennes, à Florence surtout, comme à Athènes, comme en 1793, ceux qui dominaient ont persécuté leurs adversaires, et ils ont perdu la république.

A Florence, les grandes luttes commencent après l'assassinat de Buondelmonti (1215). C'est d'abord la guerre entre les Guelfes et les Gibelins. Les premiers l'emportent, bannissent leurs adversaires, abattent leurs demeures et confisquent leurs biens. Dante a bien dit combien l'exil paraissait dur à ces hommes qui ne vivaient heureux que dans leur ville natale :

Tu proverai si come sa di sale
Lo pane altrui, è come e duro calle
Lo scendere e il salir per l'altrui scale.

On avait trouvé à Florence un moyen certain de garder la majorité ; le peuple, réuni en Parlement sur la place publique, nommait un comité ou *balia*, qui dressait la liste des citoyens (*imborsezioni*) dont les noms étaient mis dans les bourses (*borse*) destinées au tirage au sort des magistrats. Tous ceux qui appartenaient à la minorité étaient exclus des « bourses » et par conséquent des emplois ; il ne leur restait d'autre recours que les conspirations et les insurrections. Il a manqué aux villes italiennes la sagesse de donner une place à tous les partis. De divisions en divisions, ceux-ci se sont dévorés les uns les autres, comme les hommes de la Révolution en 1793.

A côté de la lutte des partis, sévissait, aussi ardente, la lutte des classes. Après la victoire des Guelfes, les gens du peuple renversent la noblesse, qui tenait le pouvoir ; les nobles sont chassés, exilés, exclus de toutes les fonctions. Alors, s'ouvre la lutte entre la haute et la petite bourgeoisie ; d'un côté, les métiers supérieurs, *arti maggiori*, et de l'autre, les métiers inférieurs, *arti minori*. Et toujours, les mêmes pratiques d'ostracisme : le parti vainqueur frappe les vaincus d'exil, de confiscations ; les exécutions et les violences se succèdent. La grande lacune de l'organisation des démocraties italiennes,

c'est que l'idée de la représentation équitable des minorités y faisait défaut.

C'est encore la même faute, l'antagonisme et les rivalités, qui ont vicié les rapports des villes entre elles.

Au lieu de s'unir et de se fédérer, elles n'avaient qu'une pensée : s'assujettir. Aussi, les villes soumises, au lieu d'être pour la métropole une source de force, étaient une cause de faiblesse; elles étaient toujours prêtes à se révolter contre une tyrannie jalouse, qui ne leur laissait aucun droit. Les guerres de ville à ville furent désastreuses : le nombre des citoyens, à partir du XIIIe siècle, alla en diminuant.

Et cependant, l'idée d'une fédération n'avait pas toujours été étrangère aux républiques italiennes. Au XIIe siècle, la ligue lombarde, formée contre Frédéric Barberousse, avait montré toute la puissance que l'union peut donner aux faibles, fût-ce contre un monarque tout-puissant. Il suffit de rappeler le siège d'Alexandrie, ville fondée par la ligue lombarde, et qui tint quatre mois, « avec des murs de paille et de boue, » contre la meilleure armée de l'époque (1157). Sous l'inspiration d'Innocent III, des ligues guelfes s'étaient aussi formées : l'une, dans la Marche, comprenait Ancône, Fermo, Osimo, Camerino, Fano, Jesi, Pesaro et Sinigalia ; l'autre unissait Spolète, Rieti, Assise, Foligno, Nocera, Perugia, Agobbio, Todi, et Cita de Castilla.

Au commencement du XIIIe siècle, il y eut, près de San Miniato, une diète des villes de Toscane où Florence, Arezzo, Pistoia et Lucques étaient représentées.

Contre Frédéric II, se forma en 1224, une nouvelle ligue lombarde qui comprenait Milan, Bologne, Plaisance, Vérone, Brescia, Faenza, Mantoue, Verceil, Lodi, Bergame, Turin, Alexandrie, Vicence, Padoue et Trévise.

Il est hors de doute que, si Venise, Milan, Gênes et Florence avaient pu s'entendre pour une action commune, elles auraient tenu tête à la nouvelle invasion des « barbares ». Les bienfaits d'une confédération des villes italiennes semblable à celles des cités helvétiques, eussent été incalculables pour la destinée de l'Europe et de la civilisation. Elle eût assuré, dès le XIIIe siècle, le triomphe de la liberté, dans une Italie indépendante et prospère.

CHAPITRE VI

LES LIBERTÉS POLITIQUES EN ESPAGNE

Jusqu'au XVIe siècle, l'Espagne a conservé les anciennes libertés germaniques mieux que l'Angleterre.

Les rois barbares étaient élus, parce que les qualités indispensables à un chef militaire ne sont pas héréditaires. L'hérédité ne s'est introduite, peu à peu, que quand l'accroissement du territoire et de la population de l'État a rendu l'élection difficile et quand la souveraineté a pris un caractère religieux et même sacerdotal.

Chez les Goths, conquérants de l'Espagne, la royauté resta élective. D'après la coutume reconnue, aussitôt après la mort du roi, les principaux de la noblesse et du clergé et les délégués de tout le royaume se réunissaient, pour faire choix du nouveau souverain. Après la chute de l'empire goth, le même usage se maintint dans les Asturies et dans la principauté de Léon, mais l'héritier était élu du vivant du roi et son fils était ordinairement désigné.

L'élection tomba en désuétude au XIIIe siècle; il en resta toutefois pour le souverain l'obligation de se faire reconnaître, et de s'engager par serment à respecter les droits et privilèges de la nation. Le code d'Alphonse le Sage, *Las Partidas*, porte qu'aussitôt après la mort du roi, les princes de l'Église et du royaume, ainsi que les notables des villes et des grands bourgs, doivent se rendre au lieu où son corps est déposé, afin de proclamer son successeur. Plus tard, les *Cortès* conservèrent le droit de s'assembler pour reconnaître le nouveau roi et recevoir son serment. Le roi Charles V jure de respecter

les privilèges des villes, bourgs et villages avant qu'on ne lui prête serment. Philippe II, lui-même, se soumet encore à la formalité traditionnelle.

Après que l'hérédité de la couronne est établie, le droit de s'opposer aux décisions arbitraires du prince et même de le déposer est maintenu en principe et parfois appliqué en fait. C'est ainsi que furent déposés les rois goths Saintila (633) et Vitiza (710), Ramon III de Léon (982), la reine Urraca (1107), le roi Alphonse le Sage (1282), le roi Henri IV (1465).

L'autorité du souverain était limitée et contre tout excès de pouvoir la résistance était légitime. Ce principe est exprimé par saint Isidore avec une énergie toute républicaine : « *Apud veteres, tale erat proverbium : Rex eris, si rectè facias, si non facias, non eris.*

Il y a de nombreux exemples de *Cortès* protestant contre les résolutions royales : ainsi l'ont fait celles de Valladolid (1442), de Madrid (1467), d'Occagna, de Madrigal (1476) [1].

La nation, sous une forme ou sous une autre, a toujours concouru tantôt à la confection des lois, tantôt aux actes du gouvernement, au moins comme contrôle.

Après la conquête, les Goths ne purent conserver les assemblées générales du peuple. Les conquérants vivaient éparpillés à de trop grandes distances. Mais les rois eurent d'abord à côté d'eux un conseil très puissant, le *Concilium sapientium*, et bientôt les conciles se réunirent ordinairement à Tolède pour s'occuper, non seulement des affaires ecclésiastiques, mais aussi des intérêts généraux de l'État ; pour élire et parfois déposer les souverains. Les décisions importantes sont même souvent soumises à la ratification du peuple.

Après l'occupation du midi de la Péninsule par les Maures, les rois de Castille et ceux de Léon continuent à convoquer les *Cortès* dans toutes les grandes circonstances.

(1) On lit dans les actes de cette assemblée de Madrigal : « Les députés des villes, bourgs et villages qui, par votre ordre, nous trouvons réunis en *Cortès* dans ce bourg de Madrid..... Nous jurons à Dieu que jamais nous ne consentirons et n'approuverons, en aucune manière, toute concession faite ou à faire contre la forme et la teneur de ladite loi. » Les *Cortès* protestaient toujours énergiquement contre les aliénations du domaine royal qui, en diminuant les revenus du souverain, le forçaient à avoir recours à des impôts.

Dès le XIIe siècle, on y voit figurer les délégués des villes, des bourgs et même des communes rurales. L'Espagne a donc devancé, sous ce rapport, l'Angleterre. Le même fait n'y a lieu qu'en 1225; en 1293 seulement en Allemagne, et en 1303 en France. Les représentants des communes votent aux *Cortès* de Léon en 1188 et en 1189 et à celles de Carrion, en Castille, en 1188. Les royaumes de Castille et Léon sont réunis sous Ferdinand Ier (1037-1055).

Dans les *Cortès* de Madrid de 1329, le roi Alphonse XI indique leur mission dans les termes suivants : « J'ai résolu d'assembler les représentants de la nation pour améliorer la condition de ma maison et de mes royaumes, pour assurer la justice et pour réformer beaucoup de choses mal ordonnées et en outre pour mettre fin à la guerre contre les Maures. Pour cela, j'ai convoqué les *Cortès* de tous mes États, ici, à Madrid, et après avoir réuni les prélats et les délégués des villes et des bourgs de mon royaume, j'ai conféré avec eux et je leur ai dit et ordonné, comme à mes sujets naturels, qu'ils m'aident de leurs conseils, pour que je puisse réformer les abus, avec leur assentiment. »

Le droit des *Cortès*, d'approuver les propositions royales est donc ici expressément admis.

Les privilèges des villes et les droits très étendus des conseils municipaux sont reconnus par les souverains, au XIIe et au XIIIe siècle. Les villes et les bourgs se gouvernaient d'une façon indépendante. Ils avaient même une force armée sous leurs ordres. Le gouvernement direct des anciens Germains était conservé; car le peuple s'assemblait pour décider de toutes les affaires importantes : « *De minoribus rebus consultant principes, de majoribus omnes* » (Tacite, *Germ.*, XI).

Le pouvoir dont dispose une assemblée représentative dépend du droit plus ou moins effectif qu'elle exerce d'accorder ou de refuser l'impôt. Ce droit a été reconnu aux *Cortès*, jusqu'au triomphe définitif du despotisme au XVIe siècle.

Commines cite l'Espagne comme un pays de liberté, parce que le souverain ne peut lever aucun impôt qui ne soit voté par les représentants du pays : « Cet usage, dit-il, existe depuis longtemps en Castille, où les lois émanées de la Couronne ne

peuvent imposer de nouvelles contributions, sans la délibération des *Cortès* et, même après leur décision, on vote encore dans les communes, et le prince ne croit avoir obtenu ce qu'il demande que lorsqu'il a reçu l'adhésion de la majorité. » Il fait remarquer qu'il n'en est pas de même en France et il reproche à Charles VII d'avoir levé des sommes considérables « sans l'agrément de ses sujets » (*Mém.*, VI, 7). Ailleurs, il blâme Louis XI « qui avait coutume de dire : « Je puis prendre « à mes sujets tout ce que je veux » (*Mém.*, V, 19).

Et, en effet, le huitième concile de Tolède, de concert avec le roi Rescevinte, décide qu'à l'avenir aucun roi ne pourra priver ses sujets de leur propriété ou exiger d'eux aucun don ou emprunt forcé, et que cette loi sera désormais jurée par le prince, le jour de son couronnement.

En vertu des pactes conclus entre les premiers rois de Castille et de Léon, d'une part, et les communes, d'autre part, il est entendu que le souverain doit se contenter des contributions existantes et qu'il ne pourra en lever de nouvelles, sans le consentement des sujets. Ce principe a été souvent reconnu aux *Cortès*, notamment à celles de Madrid en 1353 et de Medina del Campo en 1465; il a été même imposé à Henri IV par les représentants des communes. Les *Cortès* de 1391 imposent au tuteur d'Henri III l'obligation de n'édicter aucun impôt ou emprunt, sans l'autorisation de l'Assemblée. Les *Cortès* de Valladolid, en 1420, demandent à connaître le mode de recouvrement des subsides, l'emploi des fonds, l'état de l'armée et la promesse de ne jamais lever d'impôts sans le consentement des villes et des communes, ce à quoi s'engage le roi Jean II. Dans son testament, la reine Isabelle déclare que le consentement des communes est nécessaire pour lever légalement des contributions extraordinaires. Même Philippe II reconnaît le principe dans la *Nouvelle récapitulation des Lois du royaume*.

Charles-Quint demande des subsides, et les *Cortès* de Valladolid, en 1527, et celles de Tolède, en 1538, osent les lui refuser. Les *Cortès* de 1528 avaient même décidé que le recouvrement des impôts serait fait par les soins des députés eux-mêmes. Quoique la résistance des communes eût été écrasée à la bataille de Villalar, les *Cortès* de 1513, de 1527, de 1538 et

même, sous Philippe II, celles de 1538, et de 1560 protestent contre les dépenses excessives.

Sous le règne d'Alphonse le Sage (XIIIe siècle), les *Cortès* avaient été bien plus loin : elles avaient fixé les dépenses de la table du roi et de la reine à 150 maravedis par jour.

Presque toutes les constitutions modernes reconnaissent, bien à tort, au souverain le droit de paix et de guerre d'une façon absolue. Il n'en était pas de même dans l'Espagne du moyen âge.

En 1257 et en 1291, Ferdinand IV ne traita de la paix, qu'après avoir pris l'avis des *Cortès*. Aux *Cortès* de Valladolid de 1442, il est dit que « chaque fois que le roi voudrait faire la guerre, il voulût bien leur en dire les motifs, afin qu'elles pussent voir si la guerre était juste... et afin que, sans la volonté desdits députés, le roi ne puisse déclarer ou faire la guerre ».

Les *Cortès* de Madrid de 1391 décident que la guerre ne peut être déclarée sans consulter le pays, à moins que l'ennemi n'ait franchi la frontière, et qu'aucun impôt ne sera levé au delà de ce qu'ont accordé les représentants du pays.

Au moyen âge, le souverain n'avait pas de troupes à sa solde; elles étaient fournies par les feudataires et par les communes, et il était, en principe, tenu de vivre du produit de ses domaines. Sa puissance se trouvait ainsi limitée et il avait besoin du concours de ses sujets. Les *Cortès* de Guadalaxara, en 1390, demandent au roi de donner des terres qu'il a en excès à des vassaux, pour qu'ils entretiennent 4,000 lances castillanes à deux chevaux et 1,500 cavaliers en Andalousie. On voit bien ici la terre, le fief servir de rémunération au service militaire.

Les représentants du pays réclamaient sans cesse bonne justice, garantie contre les exactions, respect de leurs privilèges et souvent ils étaient écoutés au moins pour un temps. Le « privilège général » octroyé par Pierre III, dans les célèbres *Cortès* de Saragosse, en 1283, garantit la liberté du trafic, révoque le tarif maximum des denrées et les interdictions d'exporter. Au XIIIe siècle, commence pour l'Aragon une prospérité extraordinaire du commerce intérieur et extérieur, grâce aux excellentes lois de Gaime Ier et de ses successeurs. Ils s'opposent aux péages que les couvents et les villes voulaient établir sur le transport des marchandises.

Rien ne prouve mieux combien le sentiment du bien général et le besoin d'ordre et de justice étaient puissants en Espagne, au moyen âge, que la création des *Hermandades* (quel beau nom) ! *Santa Hermandad* (Sainte-Fraternité). C'étaient des associations spontanées des communes auxquelles s'adjoignirent certains seigneurs et prélats. Ce sont comme des *Cortès* extraordinaires, où interviennent les trois ordres. Chacune des villes fédérées fournissait des hommes armés et des contributions. Le but était de conserver et de défendre les coutumes, privilèges, droits, franchises et libertés de la nation, de protéger les voyageurs, de poursuivre les criminels et d'assurer ainsi la sécurité publique, que les juridictions locales des seigneurs et même celle plus générale des souverains ne parvenaient pas à garantir. Il s'établit de ces *Hermandades* dans les différentes provinces et à diverses époques. La première dont il est fait mention est celle de la Castille, constituée à Burgos en 1255.

Souvent les *Hermandades* réformaient les décisions injustes des tribunaux et faisaient connaître à tous leurs résolutions, dont elles imposaient l'exécution. Comme exemple, on peut citer leur intervention dans le procès de la ville de Lugo contre son évêque. Elles faisaient des règlements pour que justice fût promptement et équitablement rendue, ainsi qu'on le voit dans la Junte de la Hermandad de Castille réunie à Castronugno en 1467. Elles menaçaient et frappaient de mort les juges, alcades et baillis, qui contrevenaient aux règlements qu'ils avaient fait connaître. Elles n'admettaient pas qu'on mît la main sur un de leurs membres. Elles poursuivaient sans merci les brigands et les seigneurs trop tyranniques. Ainsi, en 1465, le comte de Lemors, le seigneur le plus puissant de la Galicie, fut condamné par la Hermandad, et ses nombreux châteaux furent pris et rasés.

Elles remplissaient toutes les fonctions de l'État, ordinairement avec le consentement tacite et exprès du souverain, parfois contre son gré et en s'emparant du pouvoir. Tel fut notamment le but des confédérations formées en Castille dans les années 1282, 1295, 1315, 1465 et 1520. Dans la Hermandad de 1282, le pouvoir fut enlevé au roi Alphonse X et transmis au prince héréditaire. Dans l'acte de la Hermandad qui dura de 1465 à 1473, on lit ceci : « Quantité de villes et de villages

sont dépeuplés; la justice est méprisée; on ne voit que violences, vols et meurtres; la tyrannie et la cupidité prévalent. Voyant que tous les maux se prolongent dans ces malheureux royaumes, nous, députés des communes, sommes convenus de faire association et *Hermandad* générale. »

Les délégués des *Hermandades* se réunissaient régulièrement, de temps à autre, en assemblée ordinaire. Dans la *junte* de 1315, il est ordonné aux alcades de la Hermandad de Castille, de Tolède et de l'Estramadure de s'assembler, une fois par an, à Valladolid et ceux de Castille, à Burgos, « dans le but de connaître les maux et d'y porter remède ». Les *Cortès* de Carrion en 1317 approuvent les règlements de la Hermandad et ordonnent aux alcades des communes qui en font partie de s'assembler chaque année. Le roi Ferdinand IV confirme les règlements de la Hermandad aux *Cortès* de Valladolid, en 1295, et de Burgos, en 1302. Les tuteurs d'Alphonse X jurent l'observation des règlements de la Hermandad de Burgos, en 1315, et elles sont insérées dans les actes des *Cortès*. Le roi Henri IV les autorise également en 1473.

A certains moments, ces *Hermandades* disposaient d'une force armée respectable formée de huit à neuf cents chevaux et de trois à quatre mille hommes.

La junte d'Avila et de Tordesillas s'adressa à Charles-Quint, en 1520 pour lui exposer les griefs du royaume, et le conseil municipal de Tolède demanda aux autres communes d'y adhérer. « En supposant, dit-il, qu'on confisquât nos biens et que nous perdissions la vie, la persécution serait une couronne et la mort une véritable vie, car il n'y a pas de mort aussi glorieuse que celle que l'homme souffre pour la défense de la patrie[1]. »

(1) Pour les détails, V. Martinez Marina, *Théorie des Cortès*, 1822, I-II, pp. 413-442. Marina, chanoine de Saint-Isidore et confesseur du roi Ferdinand VII défend, avec une véritable éloquence et une grande érudition, les droits de la nation. « C'est, dit-il, le mariage de la princesse Jeanne avec Philippe, héritier de la maison d'Autriche, qui a amené la perte des libertés de la vieille Espagne. De toutes les innovations introduites par le pouvoir absolu, les plus fécondes en désastres furent la masse énorme de troupes soldées mises à la disposition des monarques et l'abus scandaleux qu'en firent les princes, pour entreprendre à leur gré des guerres aussi injustes qu'inutiles, dans lesquelles le sang de la nation coulait par torrents, sans qu'elle eût même été consultée. » (*Théor. des Cortès*, II, p. 318.)

Le sceau de la Hermandad de Castille portait : *Sceau de la Hermandad des villes de Castille.*

Dans l'Aragon, il existait une institution semblable sous le nom de *Unions*. Voici ce qu'en dit un rapport aux *Cortès*, en 1821 : « Outre la réunion fréquente et périodique des *Cortès*, les Arragonais avaient le privilège de l'*Union*, institution si singulière qu'aucune nation n'offre rien de semblable. Son objet était de s'opposer ouvertement aux usurpations que le roi ou ses ministres faisaient des privilèges et libertés du royaume... Son autorité s'étendait jusqu'à expédier des ordres et à exiger des rois le redressement des torts commis envers le royaume, comme il arriva à Alphonse III. Mais cette association redoutable à l'ambition des ministres et des rois, périt sous Pierre IV, surnommé le *poignard*, qui obtint sa dissolution des *Cortès* en 1348. »

Le sentiment naturel qui porta les hommes à s'associer pour se défendre, dans les *Hermandades* et dans les *Unions* en Espagne, donna naissance à l'association des villes de la Hanse dans le Nord et à celle des cantons dans les Alpes. C'est toujours la fédération qui est l'abri naturel de la liberté.

CHAPITRE VII

DES LIBERTÉS POLITIQUES EN ARAGON

L'origine des libertés aragonaises se perd dans la pénombre de traditions semi-fabuleuses. Dès le IXe siècle (886), les habitants de ce pays, en choisissant pour chef Inigo Arista, lui auraient imposé le « *Fuero* » de Sobrarbe, qui contient déjà toute leur constitution. A vrai dire, la formation de la monarchie aragonaise ne remonte qu'au XIe siècle. Il est seulement probable que les libertés contenues dans ce fameux *Fuero* existaient à l'état de coutumes et que, dans la suite, la royauté dut les reconnaître et les consacrer par des chartes écrites. La première charte authentique est le *Fuero* de Jacca, octroyé à cette ville par Sancho Ramirez, à la fin du XIe siècle. Les grands propriétaires et les villes en obtiennent, à leur tour, dans le courant du XIIe siècle. L'ensemble de ces libertés particulières se trouve résumé dans les « Privilèges de l'Union » concédés par Alonzo III, en 1288. Malgré les efforts de Pedro IV, aux célèbres *Cortès* de 1348, où les « Privilèges » furent abolis en partie, malgré Ferdinand le Catholique, Charles-Quint et Philippe II, les historiens pouvaient encore affirmer, sous ce dernier prince, « que le royaume d'Aragon n'est pas régi arbitrairement par la volonté du roi ». Il faut arriver jusqu'au XVIIIe siècle pour voir succomber enfin l'esprit d'indépendance des Aragonais.

« Des lois d'abord, puis des rois », telle est la devise de l'Aragon. Le roi n'est donc, à l'origine, qu'un chef de bande, « le premier entre les égaux », et sa part de butin n'est plus forte que s'il a été le plus brave ou s'il a amené au combat le plus de « fidèles ». Au début de son règne, il doit jurer de res-

pecter les *Fueros* du royaume. Il prête ce serment à genoux et nu-tête devant le *Justiza* assis, qui représente la loi souveraine.

« Nous qui, séparément, valons autant que vous et qui, réunis, pouvons plus que vous, nous vous faisons notre roi aussi longtemps que vous garderez nos *Fueros;* sinon, non. » Telle est la fière parole qu'on adressait, dit-on, au souverain, le jour de son intronisation. Un seul prince, Pedro II, essaya de se faire couronner par le pape : on se souleva aussitôt contre cette usurpation. Une défiance permanente règne à l'égard de la royauté. Les légistes mêmes, qui lui furent favorables partout ailleurs, sont ici contre elle. Sauf le commandement des hommes de guerre, dont le service est déterminé par leurs *Fueros*, et la justice qu'il exerce soit directement, soit par son chancelier, le rôle du roi se borne à convoquer les Cortès et à distribuer ses terres en fief. Encore n'a-t-il pas le droit d'aliéner les villes du domaine royal. Il ne peut faire arrêter un criminel en dehors du flagrant délit, ni condamner à l'exil. Il ne fallut pas moins qu'une série de princes comme Jean II et Ferdinand pour tirer de cette dépendance la monarchie aragonaise.

A côté du roi et pour contrebalancer son autorité déjà si limitée, se trouve le *Justiza*, le représentant des libertés populaires. L'origine de cette magistrature se perd dans l'obscurité générale des débuts de la Constitution. En 1265, Jayme Ier précise ses pouvoirs qui s'étendent et sont consacrés dans les « Privilèges de l'Union », même après l'abolition de ces Privilèges; elle ne tombe qu'à la fin du XVIe siècle sous les coups de Philippe II (1598).

Le *Justiza* est nommé à vie et choisi par l'assemblée des ordres de la nation, dans la classe des nobles. Il exerce, en vertu d'une sorte de délégation nationale, les fonctions de haut justicier entre le roi et ses sujets. En toute affaire engagée devant les tribunaux ordinaires, il suffit qu'une des parties l'évoque devant le *Justiza*, pour suspendre toute autre juridiction Un accusé a-t-il à redouter la violence des juges royaux? Le premier venu peut réclamer, en son nom, l'intervention du *Justiza*, « dont la puissance allait jusqu'à enlever la corde du cou d'un homme qu'on menait pendre ».

Sa responsabilité était en raison de ses pouvoirs. En cas de

refus de justice ou de violation des *Fueros*, une commission préparait en secret une enquête qui pouvait amener pour lui la destitution, l'emprisonnement ou la mort. Les attributions de la souveraineté étaient exercées par les *Cortès* composées des quatre ordres de l'État. Cette assemblée, qui se réunissait tous les ans, sans que le roi pût la dissoudre ou la proroger, réglait toutes les affaires importantes, paix, guerre, impôts, législation, différends judiciaires de haute importance. L'Aragon constituait donc, en réalité, une république plutôt qu'une monarchie, puisque le pouvoir appartenait à la nation représentée par ses députés.

L'aristocratie formait à elle seule deux des quatre ordres de la nation. Au premier degré, les *ricos hombres*, « les hommes riches », synonyme « d'hommes braves », dans un temps de guerres continuelles. Le fief qu'ils ont reçu du roi et qui, très vite, est devenu héréditaire, ne les astreint qu'au service militaire déterminé par leur *Fuero*. Ils ne peuvent être privés de leurs privilèges que par sentence des *Cortès;* ils ne relèvent que du *Justiza* et ne sont passibles d'aucune peine corporelle. Le second ordre est formé des chevaliers (*mesnadoros*) et de leurs fils, les *infanzones*. Le troisième ordre est celui du clergé. Son rôle politique est moindre que celui de l'aristocratie. L'Inquisition même ne put s'établir dans l'Aragon, ou n'y eut que très peu d'influence. Le quatrième ordre est formé par les délégués des villes, qui intervenaient dans les décisions des *Cortès* au même titre que les trois autres ordres. Chaque ville avait ses privilèges et son organisation spéciale. Leur influence fut cependant moins grande qu'en Castille, où les rois s'appuyèrent sur la bourgeoisie urbaine pour s'affranchir de la tutelle des grands feudataires.

En Aragon, comme dans les autres parties de l'Espagne, mais ici plus encore qu'ailleurs, le pouvoir royal est limité et l'assemblée nationale intervient dans la direction des affaires d'une façon plus suivie et plus efficace qu'en Angleterre à la même époque.

CHAPITRE VIII

LA LIBERTÉ EN ANGLETERRE

L'histoire des progrès de la liberté en Angleterre offre un intérêt sans égal et les plus utiles enseignements, parce que c'est là que les peuples modernes ont cherché le modèle des institutions représentatives et libres.

Les Saxons qui habitaient la Grande-Bretagne, avant la conquête normande, possédaient une organisation politique très semblable à celle que Tacite attribue aux Germains et que nous avons exposée plus haut (même livre, ch. II). (Tacite, *Germanie*, VII et XI.)

Les hommes libres prenaient tous part au gouvernement de la commune, du canton, de la province, de la nation tout entière.

Les *townsmen*, c'est-à-dire les habitants d'une même commune, avaient le droit de se réunir et d'exercer la juridiction dans une certaine mesure. Ces assemblées étaient appelées *gemoth;* elles sont l'origine des assemblées paroissiales actuelles (*vestries*).

L'assemblée cantonale (*hundregdemoth*) était, au contraire, une cour de justice où se jugeaient les contestations entre les hommes libres; c'est là que s'exerçait la juridiction criminelle et civile. Le *hundredgemoth* se réunissait tous les mois. Primitivement, tous ceux qui y étaient présents étaient juges; ce n'est que plus tard, que le droit de juger a été délégué à une cour composée de douze hommes libres.

Il y avait encore, entre le canton et la nation, une communauté intermédiaire, c'était le comté (*shire*). Le comté avait son *gemoth*, dont la compétence était plus étendue que celle des

autres assemblées populaires; il était à la fois une réunion militaire, une cour de justice et une assemblée administrative, notamment pour la fixation des impôts. Le chef en était le comte, commandant militaire, appelé parfois un *witan* (sage) du roi. A l'origine, il était élu par l'assemblée; plus tard, il devint héréditaire, mais avec le consentement du roi et de l'Assemblée nationale. A côté de lui, se trouvaient encore l'évêque et le *shérif*, qui était le représentant du roi dans le comté et qui y administrait le domaine royal. Tous les membres de la cour cantonale, les *thanes* ou propriétaires fonciers, les officiers publics, les préposés du seigneur dans les communes, les curés et quatre des « meilleurs hommes » de chaque *township* avaient le droit de siéger au *shiregemoth*[1].

La nation tout entière était parfois appelée à délibérer sur les affaires importantes. L'Assemblée nationale portait le nom de *Witenagemot*, ou « assemblée des hommes sages ». On l'appelle aussi parfois le *Michel Synoth* ou grand conseil et le *Michel Gemoth* ou grande assemblée. Elle se composait du roi, des princes royaux, des évêques et abbés, ducs et *earldermen*, *milites* ou *thanes* et des *shériffs*, et aussi, comme disent certains textes : *aliorumque fidelium infinita multitudo*. Cette assemblée était sans doute le Parlement de l'époque saxonne, mais elle n'était pas à proprement parler une assemblée représentative. « On n'avait encore, comme dit Guizot, aucune idée de représentation. Qui avait le droit d'aller à l'assemblée y allait, et y allait en personne. On n'y envoyait pas quelqu'un à sa place, nul n'entrait dans l'assemblée qu'en son propre et privé nom [2].» M. le comte de Franqueville ajoute avec raison, dans son excellent ouvrage sur le *Gouvernement et le Parlement britanniques* [3] : « Il n'y avait aucune espèce d'élection. Chez les Saxons, comme chez les Germains, tout homme libre prenait part aux affaires publiques et avait le droit de voter, ou, pour parler plus exactement, de crier dans les grandes assemblées de la nation. » C'était donc à la lettre le gouvernement direct. Mais, peu à

(1) J'emprunte la plupart de ces détails au *Corso di diritto costituzionale*, M. Luigi Palma (t. I, p. 320), qui a parfaitement résumé les travaux anglais.
(2) *Histoire des origines du gouvernement représentatif*, vol. I, 4e leçon.
(3) V. aussi Guizot: *Histoire des origines du gouvernement représentatif*, t. II, p. 8.

peu, tous les hommes libres n'assistèrent plus aux assemblées nationales, à mesure que le territoire du royaume s'étendit. « Dans quelques circonstances, dit encore M. de Franqueville, telles que le couronnement des rois, on demandait l'assentiment du peuple, et les assistants, c'est-à-dire les hommes libres du lieu ou des environs, le donnaient par leurs acclamations. »

Dans les circonstances ordinaires, le *witenagemot* se composait de trente à soixante personnes, toutes désignées par le roi.

Voici comment Kemble résume les attributions de la vieille assemblée saxonne : « Voter les lois, conclure les alliances, ratifier les traités, élire et déposer le roi, nommer les évêques et régler les questions religieuses, établir les impôts, autoriser la levée des armées, prononcer les confiscations, accorder les concessions de termes, rendre la justice en dernier ressort et enfin servir au roi de conseil en toute occasion [1]. »

On le voit, les pouvoirs de l'Assemblée nationale étaient presque aussi étendus que ceux du Parlement actuel, et l'on doit attribuer à ce fait la force des sentiments d'indépendance que conservèrent les Anglais; ce sont les souvenirs des anciennes libertés qui poussèrent les barons du XIIIe siècle à se révolter victorieusement contre Jean sans Terre, afin de lui arracher la Grande-Charte.

Après la conquête normande, en effet, la royauté était devenue absolue et despotique. Le souverain était maître de la vie, de la fortune, des droits de tous ses sujets. De plus, grâce aux immenses domaines conquis, il n'avait pas besoin de recourir à eux pour se procurer des ressources. Il dispensait au contraire les faveurs autour de lui, à ses anciens vassaux normands, avec une largesse peu commune. S'il réunissait de temps à autre son grand conseil, c'était autant « pour satisfaire son amour du faste que l'orgueil de ses barons » [2]. Il était certain d'avance de n'y point trouver d'opposition, car les nobles étaient moins puissants que ceux du continent.

« Le pouvoir royal aurait été complètement absolu, remarque

(1) *The Saxons in England*, vol. II, ch. VI, reproduit par Franqueville, ouv. cité, p. 9.

(2) Voir dans Franqueville, ouv. cité, le nombre des seigneuries données par Guillaume le Conquérant (t. II, p. 116).

M. de Franqueville, si l'ordre régulier de succession au trône avait été suivi, mais la nécessité de se donner un titre légal, à défaut de droit héréditaire, forçait les rois à demander la ratification de leur titre, par la formalité de l'élection et du couronnement, qui constituaient une reconnaissance implicite des droits de la nation. »

Ces droits, les barons révoltés contre Jean sans Terre, les firent reconnaître de la façon la plus solennelle dans le traité conclu entre eux et la Couronne, et qui est connu sous le nom de *Magna Charta* (1215). Elle forme encore aujourd'hui la base de la Constitution anglaise ; elle est « la clé de voûte des libertés de l'Angleterre ». On peut résumer en un mot ses dispositions : d'un gouvernement tyrannique, elle fait un gouvernement libre ; d'une monarchie absolue, elle fait une monarchie constitutionnelle.

Voici les principaux droits qu'elle garantissait : Tout emprisonnement arbitraire est interdit ; l'accusé ne peut être retenu en prison sans jugement. Bien plus, chacun a le droit d'être jugé par ses pairs, *judicium parium* [1]. C'est la consécration de la juridiction par *jury*, système qui avait ses origines en Germanie et qui était destiné, plus tard, quand les juges étaient devenus les instruments serviles de la monarchie, à maintenir en vigueur les sentiments et la pratique de la liberté et du *self government*.

Le roi promet que la justice ne sera pas vendue, et que tous l'obtiendront sans délai [2].

La propriété, comme les personnes, sont garanties, ainsi que la liberté d'aller et de venir, et même la liberté commerciale, en une très large mesure [3]. Les amendes excessives, les confis-

(1) Art. 39. « *Nullus liber homo capiatur vel imprisonetur aut dissaisiatur « aut utlagetur* (ne soit mis hors la loi) *aut exuletur, aut aliquo modo « destruatur, nec super eum ibimus, nec super eum mittemus, nisi per legale « judicium pariorum, morum vel per legem terræ.* »

(2) Art. 40. *Nulli vendemus, nulli negabimus aut differemus rectum aut justitiam.*

(3) Art. 41. *Omnes mercatores habeant salvum et securum exire de Anglia, et venire in Angliam, et morari et ire per Angliam, tam per terram quam per aquam, ad emendum vel vendendum, sine omnibus malis soltis, per antiquas et rectas consuetudines, præterquam in tempore guerræ.*

Art. 42. *Liceat unicuique de cætero exire de regno nostro et redire, salvo et secure, per terram et per aquam, salva fide nostra, nisi tempore guerræ.*

cations, les spoliations étant interdites, toute indemnité doit être proportionnée au dommage causé.

La plus importante, peut-être, de toutes les clauses de la Grande-Charte, était celle qui limitait le pouvoir du roi de lever des impôts. Sauf dans trois cas déterminés, le roi s'interdisait de prélever aucune taxe sur ses sujets, si ce n'est de leur propre consentement : « *Nisi per commune consilium regni nostri.* » Les trois cas exceptés étaient : pour payer la rançon du roi, pour armer son fils aîné chevalier et pour marier sa fille aînée [1].

Le roi promettait encore de convoquer par lettres personnelles les archevêques, les évêques, les abbés, les comtes et les grands barons et, au moyen de ses officiers, tous ses tenanciers (*omnes illos qui de nobis tenent in capite*), afin d'obtenir leur consentement, quand il voudrait établir des impositions nouvelles.

La Grande-Charte, à peine jurée, fut annulée par le pape sur la demande de Jean sans Terre. Son fils, Henri III, fut obligé de la confirmer, mais on omit dans la nouvelle charte les deux principales clauses : celle relative aux impôts et celle relative à la convocation du Conseil. Bien plus, Henri III révoqua son serment ; les barons, conduits par Simon de Montfort, se réunirent en « *Parlement* [2] » et le forcèrent à accepter les *Provisions d'Oxford* (1258). Cet acte contenait des dispositions assurant aux barons une part plus grande dans le gouvernement du pays : ils devaient nommer annuellement les juges, le chancelier, le trésorier du roi ; trois parlements devaient être convoqués chaque année.

Les *Provisions d'Oxford* furent révoquées comme la Grande-Charte ; le grand défaut de ces deux actes était l'absence d'un pouvoir permanent destiné à veiller à leur exécution. Le seul recours qui restait aux sujets contre le souverain était la révolte. L'histoire du XIIIe siècle, en Angleterre, n'est pas autre chose.

(1) Art. 12. *Nullum secutagium vel auxilium ponatur in regno nostro, nisi per commune concilium regni nostri, nisi ad corpus nostrum redimendum, et primogenitum filium nostrum militem faciendum, et ad filiam nostram primogenitam semel maritandam, et ad hæc non fiat nisi rationabile auxilium.*

(2) C'est la première fois (1258) que ce mot apparaît dans l'histoire d'Angleterre. Le Parlement d'Oxford est connu sous le nom de *mad Parliament* (*parlement enragé*).

C'est en 1297 que les conquêtes faites par la nation sur la royauté furent assurées, par la *Confirmation des chartes* d'Édouard Ier. Le Parlement y était reconnu comme l'assemblée nationale et, par conséquent, comme le protecteur et le défenseur des libertés de la nation. En même temps, il acquérait le contrôle, sur toutes les impositions, d'après la promesse formelle du roi, conçue dans les termes suivants: « Nous ne lèverons pour aucune besogne, des aides, mises et prisons, sans le commun assentiment de tout le royaume, sauf les anciennes aides et prises dues et accoutumées[1]. »

Cela n'empêcha pas les successeurs d'Édouard de prétendre établir, à leur gré, des impositions indirectes, notamment des taxes sur la laine et le cuir. Le droit de *tallag* et les « nouvelles douanes » furent longtemps l'objet de plaintes réitérées; enfin, Édouard III consentit à les abolir, par le statut *De Tallagio non concedendo* (1297).

Cet acte porte qu'aucune taille ou aide ne pourra être levée, sans l'assentiment des évêques, comtes, barons, chevaliers, bourgeois et autres hommes libres (*Sine voluntate et assensu communi .. burgensium et aliorum, liberorum hominum*). Le Parlement avait, dès lors, le droit de contrôler les impôts indirects, comme les impôts directs.

Sous les rois de la maison de Lancastre, les progrès de la liberté furent décisifs : la branche aînée de la maison royale avait été déposée à cause de ses tendances absolutistes, et la branche cadette, qui prit sa place, fut forcée d'observer la constitution. Le véritable titre de la dynastie à la couronne était la volonté nationale représentée par le Parlement. Le conseil royal avait cessé d'être choisi arbitrairement par le souverain; il avait été mis en harmonie avec le Parlement; ses actes étaient contrôlés par lui; c'était le trait d'union entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

Le Parlement, pendant cette période, acquit et exerça des droits qui ont, en fait, empêché l'existence en Angleterre d'un despotisme semblable à celui que les rois de France parvinrent peu à peu à établir. D'importants principes de droit public

(1) V. Franqueville, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, t. I, p. 125.

furent consacrés, dont l'effet direct fut l'amoindrissement du pouvoir royal, et l'accroissement de la liberté de la nation. Les comptes du Trésor furent rendus publics tous les ans ; la règle prévalut que des fonds demandés et obtenus pour un objet déterminé ne pouvaient être employés à un autre objet. Le principe que le redressement des griefs devait précéder le vote des subsides, sans être formellement reconnu, était appliqué en fait ; la procédure législative acquit également plus de liberté quand le « *bill* » remplaça la « *pétition* et le *statut* ».

Sous les Tudors, le pouvoir royal s'accrut, au détriment de la liberté. L'idée que le progrès constitutionnel avait menacé l'ordre administratif conduisit à renforcer l'autorité du monarque, pour mettre un terme au désordre qui avait ruiné le pays pendant les guerres des Deux-Roses. Mais ce fut surtout contre les nobles et contre l'Église que s'exerça la « prérogative » royale. Le souverain avait soin de s'appuyer sur la bourgeoisie, et, grâce à ces circonstances, les Communes se préparèrent peu à peu à remplacer les lords à la tête de la nation.

Quand les Stuarts essayèrent de gouverner, sans tenir compte de la volonté nationale, en transformant la prérogative royale en moyen ordinaire de gouvernement, ce fut au pouvoir même du roi que la nation s'attaqua. La *Pétition des droits*, imposée par le Parlement à Charles Ier (1627) vint protéger la personne du citoyen contre le pouvoir arbitraire du Conseil privé, et la propriété privée contre des exactions, qui, sans être contraires à la lettre de la constitution, étaient en opposition avec son esprit.

La résistance des Stuarts à la volonté de la nation amena la grande révolution (1648). Comme la république sous Cromwell avait conduit au gouvernement personnel, puis à une restauration plus despotique encore, le peuple anglais comprit qu'il fallait affirmer nettement sa souveraineté et limiter d'une manière plus précise les droits du roi. Le changement de dynastie et l'avénement d'un roi, Guillaume III, qui n'était que le premier citoyen d'une république, favorisèrent les conquêtes définitives de la liberté. Deux actes constitutionnels les résument : c'est le *Bill of Rights* et l'*Act of Settlement* (1701). Voici leurs principales dispositions.

La doctrine du droit divin des rois est condamnée. La couronne n'est plus une propriété transmise par succession, mais un pouvoir émanant de la nation : le roi existe pour le peuple, qui l'élit, et non le peuple pour le roi. A la maxime : *A rege, lex*, se substitue celle-ci : *A lege, rex*.

La loi, expression de la volonté du peuple, s'imposait à tous et au roi lui-même ; personne ne pouvait la tourner ou l'enfreindre ; la prérogative royale n'autorisait pas le souverain à se mettre au-dessus de la loi.

Le pouvoir judiciaire était soustrait à l'influence royale ; toutes les cours de justice extraordinaires étaient abolies, et les condamnations par voie administrative rendues impossibles.

Le Parlement et les communes en particulier, obtenaient enfin le contrôle de l'administration, qui avait toujours jusque-là été considérée comme rentrant dans les attributions essentielles de la royauté. Le développement rapide du gouvernement, des partis et du système de cabinet ministériel, assura le service efficace de ce contrôle administratif. Enfin, l'existence d'une armée permanente fut déclarée illégale, et ce fait priva le prince d'une arme qui, l'histoire du continent le prouve, a été si souvent fatale à la liberté.

La flexibilité, la plasticité de la constitution anglaise a rendu faciles les transformations graduelles qu'entraîne l'avènement de la démocratie.

Un des grands bienfaits de la longue pratique de la liberté en Angleterre, on le voit, en ce moment, est le triomphe de la pensée réfléchie sur les impulsions instinctives. Nulle part ailleurs, l'influence de l'opinion publique sur le gouvernement n'est aussi considérable, et nulle part l'opinion publique n'a été mieux préparée à exercer le pouvoir.

En résumé, les droits essentiels consacrés par la Constitution anglaise peuvent se classer en quatre groupes :

1) *Liberté individuelle.* — Depuis la Grande-Charte, l'arrestation et l'emprisonnement illégaux sont interdits ; la *pétition des droits*, et surtout l'*Act d'habeas corpus* de Charles II sont venus assurer définitivement la liberté de la personne du citoyen.

2) *Liberté d'exprimer son opinion.* — Avant la révolution du XVIIe siècle, la censure était exercée sévèrement contre la presse. En 1693, le Parlement négligea de renouveler les lois de la censure, et depuis lors, celle-ci n'a pas été rétablie. L'*act* de Fox sur les brochures (*Fox's Libel Act.*, 1792) a donné au jury la connaissance des procès de presse, et depuis que le peuple est appelé à déterminer dans cette matière ce qui est illégal ou non, la liberté d'exprimer son opinion en toute matière est aussi complète que possible. S'il existe encore en droit, des lois sur le blasphème, il faut ajouter qu'en fait elles ne sont plus appliquées depuis longtemps.

3) *Liberté de réunion et d'association.* — C'est au siècle dernier surtout, quand le gouvernement arriva à être soumis à l'influence de l'opinion publique, que ces libertés acquirent toute leur importance. Elles furent menacées un instant par les excès de la révolution française; mais elles ont été conservées intactes, et l'on sait combien, depuis lors, elles ont favorisé l'éducation politique du peuple, et tout spécialement celle des classes inférieures.

4) *Égalité des religions devant la loi.* — Elle vient la dernière, bien qu'elle soit une conséquence de la liberté d'exprimer son opinion. C'est seulement dans le cours de ce siècle que les emplois publics ont été accessibles à tous les citoyens, sans distinction d'opinion religieuse.

Enfin, on aurait fait un tableau bien incomplet de la Constitution anglaise si l'on ne signalait les trois actes de Réforme électorale qui marquent les étapes de la démocratie, et l'avènement des classes inférieures au gouvernement. Le *Reform Bill* de 1832 modifia complètement le régime électoral qui existait depuis quatre siècles; celui de 1867-1868 étendit le droit de suffrage aux habitants des villes, et celui de 1884, à ceux des campagnes, de façon que la presque totalité des citoyens majeurs sont appelés à voter.

Ici se pose à nouveau la question que j'ai déjà touchée ailleurs. D'où vient que l'histoire de la liberté, jusqu'en 1789, en Angleterre et en France, suit une marche parallèle mais dans

un sens complètement opposé : l'Angleterre, partant du despotisme absolu, sous Guillaume le Conquérant, pour aboutir à la souveraineté reconnue de la nation et à la liberté la plus grande ; la France, ayant au début des institutions représentatives, et arrivant par degrés à subir l'absolutisme le plus complet.

J'ai montré qu'on ne peut expliquer ce contraste ni par la race, ni par le climat, ni par la configuration du pays ; mais j'en aperçois nettement trois causes : l'une accidentelle, les événements ; les deux autres plus profondes, les traditions politiques et les formes du culte dominant.

CHAPITRE IX

LES ÉTATS GÉNÉRAUX ET LES ÉTATS PROVINCIAUX DANS LES PAYS-BAS [1]

Ce n'est guère que vers le commencement du XVe siècle que les États provinciaux se constituent d'une façon régulière dans les diverses provinces des Pays-Bas, quoique auparavant il y ait eu cependant des assemblées des clercs, des nobles et des villes convoquées par le souverain. Le nom d'États a été emprunté à ceux de France. Les États sont formés par la réunion des trois ordres, ou plutôt de leurs députés (clergé, noblesse et bourgeoisie des villes) [2]. Ils sont convoqués par le prince qui, jadis, se bornait généralement à ne consulter que les nobles ou la bourgeoisie ou ces deux ordres ensemble. Les États ne sont donc que des corps consultatifs, sans initiative. Ils ne sortent de ce rôle passif que dans les périodes révolutionnaires. Les corps appelés à nommer les députés aux États variaient de province à province. Quand les États se réunissaient, les députés n'avaient pas le droit de prendre de décision. Ils devaient,

(1) Ouvrages à consulter : Gachard, *Les anciennes assemblées nationales de la Belgique*, dans la *Revue de Bruxelles* (livraisons de novembre et décembre 1839).

Raepsaet, *Histoire des États généraux*.

Poullet, *Les Constitutions nationales belges de l'ancien régime*, pp. 138 et suiv. dans les Mémoires in-8° de l'Académie de Belgique, t. XXVI.

Poullet, *Histoire politique nationale*, t. II, pp. 160 et suiv. et 237 et suiv.

Juste, *Histoire des États généraux*.

Et les ouvrages cités dans ceux énumérés ci-dessus.

(2) En Flandre et en Gueldre, toutefois, il n'y avait que deux ordres : la noblesse était exclue des États de la première province et le clergé de ceux de la seconde.

après avoir pris connaissance des propositions du souverain, en référer à leurs mandants. Ce n'est qu'après avoir reçu d'eux l'ordre de voter dans tel ou tel sens, que les députés des États pouvaient émettre leur avis sur la proposition faite. On votait par ordre ou par tête. Chaque ordre délibérait à part et avait « une voix », formée à la majorité des membres.

Les États avaient surtout pour mission de contenir l'action des souverains dans les bornes constitutionnelles. Ils constituaient un frein contre la tyrannie. Ils inauguraient le souverain, qui prêtait serment entre leurs mains ; sans leur assentiment, il ne pouvait modifier la constitution ; ils avaient le droit de faire des remontrances ; enfin, et surtout, le souverain ne pouvait lever d'impôts sans leur consentement, et c'étaient eux qui fixaient le montant des subsides qu'on lui accordait. Les États de Brabant avaient certaines prérogatives propres, inscrites dans les *Joyeuses-Entrées* de cette province.

Les droits des États provinciaux étaient donc considérables et équivalaient à un *self-government* très réel.

Tout souverain, à son avènement, se faisait reconnaître et leur prêtait serment de maintenir et de respecter les privilèges et les coutumes du pays. Après cela, les États prêtaient à leur tour serment d'obéissance et de fidélité. Le prince acquérait la souveraineté en vertu d'un contrat et non d'un droit divin.

Leur consentement était nécessaire pour modifier les institutions ou les lois provinciales. Les membres des États, en prenant possession de leur siège, juraient de les défendre. Tout l'énorme recueil des réclamations faites par les Belges a pour source l'exercice de ce droit, reconnu en termes exprès dans les lettres d'avènement des souverains.

Ils avaient le droit de remontrances et de réclamations adressées directement au prince.

Sans leur consentement, le souverain ne pouvait établir d'impôts dans la province.

En Brabant, l'article 3 de la Joyeuse-Entrée stipule que nulle guerre ne sera entreprise que du consentement des États.

L'article 65 interdit au souverain de faire battre monnaie — droit régalien par excellence, — sans le consentement des États.

Enfin, « le refus de service et d'obéissance, jusqu'à répara-

tion », est reconnu. L'article 59 de la Joyeuse-Entrée porte : « Et s'il arrivait que le prince y contrevint par lui-même ou par quelqu'un d'autre, en tout ou en partie, en quelque forme et manière que ce fût, il consent et accorde, en ce cas, aux prélats, barons, villes franches, et tous autres ses sujets qu'ils ne lui feront aucun service ni obéiront en aucune chose dont il aurait besoin, jusqu'à ce qu'il aura réparé et redressé tel défaut qui ci-devant est mentionné et en aura entièrement désisté et y renoncé comme dessus[1]. »

Le refus de service ou le droit de résistance passive, surtout celui de refuser l'impôt, n'était pas un privilège du Brabant, il appartenait notoirement aux autres provinces.

Vers la fin du XVIe siècle, dit M. Poullet (*Les institutions nationales belges*, p. 499), il se produisit un courant d'idée qui tendit à expliquer l'article 59 de la Joyeuse-Entrée comme s'il donnait aux Brabançons, en cas de violation de leurs privilèges, le droit d'élire tel gouverneur « que bon leur semble ». (Anselme, *Tribonianus belgicus*, ch. XXV.)

En 1545, Charles-Quint voulut faire supprimer ce fameux article, mais les États le maintinrent en ce sens que le refus de service serait légitime, « si les remontrances étaient inopérantes, jusques au temps que l'infraction ou le tort dont on se sera plaint, fût réparé ou redressé ». Quand les États de Brabant refusèrent des subsides à Joseph II en 1787, ils usaient donc d'un droit constitutionnel et stipulé.

Lorsqu'un fonctionnaire commettait un acte illégal, la partie lésée pouvait le poursuivre et en demander réparation, sans avoir à se munir d'une autorisation préalable du gouvernement.

Les États provinciaux avaient en mains toute l'administration économique de la province ; ils touchaient les revenus et en faisaient emploi.

(1) Le droit de refuser le service ressortait de l'origine de la royauté. Le roi était élu dans l'intérêt de tous : il régnait en vertu du consentement de la nation et non d'un droit propre. On en trouve la preuve partout au moyen âge, dans le fameux serment des Aragonais, dans ce que rapporte saint Isidore du quatrième Concile de Tolède et dans le serment du roi Etienne de Hongrie : « *Quod si a promissis ecederem, omnes comites et barones mei a servitio meo cesserent, quo usque errata corrigerem.* » Même clause dans le diplôme du roi André de Hongrie, dans le serment du roi de Pologne, dans celui des rois de Bohême, dans les Fuéros basques, etc.

Pour gérer ces intérêts d'une façon suivie, ils nommaient une députation permanente où les trois ordres étaient représentés[1] et des fonctionnaires de l'ordre administratif.

Le souverain ne pouvait modifier les lois sans le consentement des États provinciaux. Ceux-ci n'avaient point compétence à cet égard, car, comme aux États-Unis et en Suisse, chaque province, État séparé, avait ses lois et ses coutumes propres.

Les États provinciaux dans le Brabant, le Limbourg, le Luxembourg et le Namurois se réunissaient deux fois par an, et une fois dans les autres provinces. Le Taciturne, dans son Apologie, résume avec éloquence les droits des habitants des Pays-Bas vis-à-vis de leur prince : « Vous savez à quoi il est obligé. Vous savez qu'il n'a pas le droit de faire ce qu'il veut, comme aux Indes. Il ne peut forcer aucun de ses sujets à quoi que ce puisse être, à moins que les coutumes du banc de justice de leur domicile ne le permettent. Il ne peut changer ni altérer l'état du pays par ordonnance ou décret ou sous quelque prétexte que ce soit. Il doit se contenter de ses revenus ordinaires. Il ne peut faire lever ni exiger aucune imposition sans l'agrément exprès et sans l'aveu du pays, conformément aux privilèges dudit pays. Il ne peut toucher à la valeur des monnaies sans le consentement des États. Il ne peut faire arrêter ni emprisonner aucun de ses sujets sans information préalable du magistrat du lieu. »

Les États généraux se composaient des députés des États provinciaux. Leur rôle était absolument identique à celui de ces États. Ces députés aussi n'avaient charge que d'*ouïr;* ils prenaient les propositions du prince *ad referendum* et revenaient chercher auprès de leurs *principaux* la réponse à donner. Quand les États généraux votaient, le vote ne liait pas toutes les provinces, mais uniquement celles dont les délégués avaient adopté la décision prise par la majorité. C'est ainsi que les subsides votés par la majorité ne pouvaient être réclamés des États représentés par la minorité de l'assemblée.

(1) Les États généraux de France ont essayé d'obtenir cette excellente institution à diverses reprises. Nous l'avons dit ailleurs, la Constitution du Chili établit une Commission permanente, nommée par la Chambre, pour surveiller les actes du Président pendant l'intervalle des sessions.

Le vote des subsides était le principal objet de leurs réunions. En toute autre circonstance, le souverain ne s'empressait guère de les convoquer, si ce n'est toutefois pour tâter le pouls de l'opinion publique. Il préférait traiter les affaires avec les États des diverses provinces. Dans les périodes révolutionnaires, au contraire, ils ont joué maintes fois un grand rôle.

Des assemblées des États généraux ont eu lieu à Anvers en 1434 et en 1441, à Bruxelles en 1441, à Gand en 1443, à Bruges et à Gand en 1464; mais on ne possède point de détails à cet égard. La première réunion bien connue est celle où Philippe le Bon, en 1465, convoqua à Bruxelles, par délégués, les États de ses diverses provinces, dans le but de leur présenter son fils, avec qui il venait de se réconcilier, comme son successeur et d'obtenir d'eux un subside pour la guerre du « Bien public ». Charles le Téméraire, à qui cette œuvre d'unification devait sourire, convoqua trois fois les États généraux pour en obtenir des subsides. L'existence de ce rouage avait l'avantage de ne pas obliger le souverain à traiter isolément avec les différents États provinciaux pour les objets qui les intéressaient tous.

Après la mort du Téméraire devant Nancy (5 janvier 1477), sa fille Marie convoqua les États généraux à Gand. Ceux-ci commencèrent par voter la levée d'une armée nationale, pour résister à l'invasion de Louis XI. Mais ils rédigèrent en même temps une charte commune à toutes les provinces, que Marie fut forcée de signer. Le *Grand-Privilège*, qui détruisait toute l'œuvre de centralisation despotique des ducs de Bourgogne, stipulait entre autre que le souverain ne pourrait plus faire la guerre sans le consentement des États généraux, et que ceux-ci, ainsi que les États provinciaux, pourraient se réunir sans convocation du souverain; qu'enfin aucun impôt ne serait plus levé sans être consenti par eux[1]. N'oublions pas que le sup-

(1) Les textes du *Grand-Privilège* de Marie de Bourgogne (1477) et des chartes imposées à Maximilien (1485 et 1488) se trouvent dans le recueil : *Verzameling van XXIV originale charters*, etc., imprimé à Gand, en 1787, pour exciter les esprits contre Joseph II, qui violait les privilèges par ses édits réformateurs.

Voici l'analyse du *Groot privilegie* arraché à Marie de Bourgogne par les États généraux à Gand le 11 février 1477 :

Le grand Conseil du souverain (embryon du Conseil d'État fondé plus tard par Charles-Quint) le suivra par tous ses États; il se composera de

plice d'Hugonet et d'Humbercourt est, en grande partie, l'œuvre des États, dont huit délégués siégèrent même dans le tribunal irrégulier qui les condamna.

La Flandre, le Brabant, la Hollande et le Namurois arrachèrent également à la jeune princesse des chartes particulières rédigées dans le même esprit.

Quand Maximilien d'Autriche eut épousé Marie de Bourgogne et fut devenu souverain de nos provinces, il convoqua les États généraux à diverses reprises, soit pour prendre des mesures militaires, soit pour traiter de la monnaie, soit surtout pour apaiser les différends qui existaient entre lui et les États de Flandre, lesquels, depuis la mort de Marie (1482), s'étaient séparés du reste des États généraux et se trouvaient en révolte ouverte contre lui.

Pendant cette longue lutte, nous voyons les États de Flandre, alliés au roi de France, tenir victorieusement tête à leur souverain pendant sept ans. D'autre part, les États généraux qui soutenaient Maximilien, affirmaient aussi leur autorité. Ils lui accordent la régence dans tous les Pays-Bas, sauf en Flandre, et ils sont cosignataires de la paix d'Arras (23 déc. 1482), etc. Les États de Flandre, dans l'entre-temps, exerçaient, dans leur pays, la régence au nom du jeune Philippe le Beau. En 1488, ils allèrent jusqu'à emprisonner leur souverain à Bruges et à lui imposer un traité humiliant (16 mai), qui consacrait solennellement sa renonciation à la régence de Flandre.

Le mouvement insurrectionnel fut enfin dompté l'année sui-

neuf conseillers choisis dans les pays de langue romaine et de seize conseillers choisis dans les pays de langue germanique (flamande et allemande) Ce Conseil sera présidé par le chancelier, qui sera tenu de connaître le latin, le français et le flamand; les secrétaires connaîtront au moins les deux derniers idiomes. La moitié seulement de ces conseillers pourra appartenir à la noblesse. L'emploi officiel des langues nationales, chacun sur son territoire, est consacré pour toutes les matières, sous peine de nullité. Aucune guerre défensive ni offensive ne pourra être entreprise sans l'assentiment des États-généraux; au cas contraire, le souverain autorise ses sujets à lui refuser le service militaire. Les États généraux et provinciaux s'assembleront quand, où et comment il leur plaira (*ter plaetsen daer hemlieden ghelieven zal, also dicwyle ende menichwaerven als hem lieden dat goetdincken zal*). Le lieu de la réunion était un point important. Parfois le souverain choisissait une ville trop éloignée ou défavorable à la cause populaire. Ces dernières stipulations étaient le point capital, la pierre angulaire des garanties parlementaires. (V. P. Frederieq, *Essai sur les ducs de Bourgogne dans les Pays-Bas.*)

vante. La Flandre fut dépouillée des droits qu'elle s'était attribués. Les autres provinces virent, du même coup, annihiler par le souverain triomphant tous les privilèges arrachés à Marie de Bourgogne et le *Grand Privilège* disparut avec les autres. Le rôle des États généraux redevint par là même ce qu'il avait été avant 1477. Ils avaient exercé le pouvoir conjointement avec le prince pendant douze ans (30 octobre 1477-1489, paix de Tours).

Un siècle après la promulgation du *Grand-Privilège*, un autre acte diplomatique de la plus haute importance, la *Pacification de Gand*, fut signé à Gand. Les États généraux, réunis spontanément après la mort de Réquesens, prirent en mains la direction des affaires. C'est entre les députés des États généraux et ceux du prince d'Orange que fut conclu le traité célèbre du 8 novembre 1576. On y stipulait les bases de l'union des diverses provinces des Pays-Bas ; mais on réservait une foule de questions sur lesquelles les États généraux auraient à *décider*. Les États traitèrent de nouveau d'égal à égal avec le souverain, représenté par ses gouverneurs. Ils eurent à leur disposition une armée, destinée à soutenir leurs prétentions renouvelées de celles de 1477. Les deux *Unions de Bruxelles* de 1477 furent leur œuvre. Ils ne manquèrent pas non plus de s'immiscer dans les troubles soulevés à Gand par Hembyze et Ryhove. Les représentants du souverain étaient traités en ennemis publics. Les États généraux allèrent jusqu'à ne plus le reconnaître lui-même. Nous les voyons, en effet, offrir en 1580-1581 la souveraineté des Pays-Bas au duc d'Anjou. Le triomphe de Farnèse les réduisit enfin, une seconde fois, à leur rôle primitif. Cependant, sous Marguerite d'Autriche, ils siégèrent presque en permanence et, en 1632, ils prirent une part active aux négociations relatives à la paix avec les Provinces-Unies.

Les États généraux jouèrent encore un rôle dans la révolution brabançonne. Ils proclamèrent la déchéance de Joseph II et constituèrent les États-Belgiques-Unis (11 janvier 1790). Ils devinrent ainsi, à cette époque, le pouvoir constituant.

Lorsque l'empereur Léopold II fit remettre, en mars 1790, une déclaration aux Belges, pour les inviter à rentrer dans l'obéissance, il y promit, chose singulière, ce que les États de

1477 avaient inscrit dans le *Grand-Privilège :* à savoir que les affaires majeures seraient traitées aux États généraux et qu'ils s'assembleraient quand bon leur semblerait. Mais bientôt la révolution brabançonne fut vaincue. Au moment de retomber sous le pouvoir de l'empereur, ils proclamèrent son fils grand-duc héréditaire de Belgique (21 novembre 1790). Ce fut la dernière manifestation de leur pouvoir. Les États généraux disparurent, avec tous les rouages de l'ancien régime, lors de la conquête française, en 1794.

Quoique les États généraux se soient réunis presque chaque année depuis 1470 jusqu'en 1584, ils n'ont pas joué un rôle comparable à celui du Parlement anglais. Il a même été moindre qu'on n'aurait pu l'attendre d'un pays qui possédait tant de privilèges locaux et de si glorieuses traditions de liberté. C'est que la vie politique était surtout active au sein des grandes communes et des différentes provinces, qui se considéraient chacune comme un État séparé. Le sentiment provincial était puissant ; le sentiment national n'existait pas encore. Il s'est éveillé un moment, lors des grandes luttes du XVIe siècle pour s'amortir bientôt après sous le joug écrasant de l'Espagne.

La réunion des États généraux n'ayant, en temps ordinaire, d'autre but et d'autre motif que la levée des subsides, les populations ne pouvaient y ajouter grand prix et elles en redoutaient les réunions plutôt que les désirer. Ainsi la Gueldre et le Luxembourg considéraient comme un privilège de ne pas y être représentés.

On compte en tout, de 1437 à 1790, cent soixante-huit réunions des États, dont cent cinquante-sept entre 1465 et 1584. Pendant cette période de cent vingt ans, ils se sont donc réunis plus d'une fois par an, ainsi quatre fois en 1505, cinq fois en 1506, trois fois en 1509, trois fois en 1516, trois fois en 1522. C'est que pour obtenir le vote des subsides par les États généraux, il fallait recourir aux États particuliers de chaque province et, dans celles-ci, obtenir le consentement des villes, et au sein des villes le consentement des collèges des métiers. De longues négociations, des pressions, des menaces même étaient indispensables pour vaincre les résistances de la bourgeoisie, d'ordinaire hostile aux grosses dépenses qu'exigeaient les guerres ou les prodigalités des souverains.

Ainsi, en 1528, les villes de Bruxelles et de Louvain refusèrent obstinément leur consentement à une aide de cent mille florins demandée par le gouvernement et, comme le chancelier refusait de sceller les lettres de répartition et d'exécution, parce que les privilèges de la *Joyeuse-Entrée* s'y opposaient, la régente Marguerite d'Autriche le fit faire elle-même.

On comprend combien devait être irritant le maniement de cette machine à voter l'impôt si prodigieusement compliquée, d'autant plus que les aides et les subsides n'étaient jamais accordés que pour un temps très limité, ordinairement pour un an et sur des bases souvent différentes : le centième denier sur la valeur des biens, ou le dixième denier sur les ventes, ou une taxe spéciale sur certaines denrées. Aussi Charles-Quint songea-t-il à établir une taxe perpétuelle et le duc d'Albe conseilla à Philippe II de le faire, sans tenir compte des privilèges du pays. Après la période révolutionnaire du XVIe siècle, où les États faillirent conquérir la liberté pour le pays, et à partir de 1632 ils ne furent guère plus convoqués; ils n'avaient plus de droits réels à exercer; le despotisme sans contrôle était établi.

C'est alors que se réalisa ce qu'avait dit le prince d'Orange aux représentants de la nation : « Jamais vous n'avez pu obtenir l'assemblée libre des États généraux, sachant bien votre ennemi qu'empêcher votre convocation c'est couper par le pied l'arbre de vos privilèges et faire tarir la source de votre liberté; car de quoi sert à un peuple d'avoir des privilèges sur de beaux parchemins dans un coffre, si, par le moyen des États ils ne sont pas observés et qu'on n'en sente les effets? »

Entre 1576 et 1585, les États généraux faillirent établir pour toutes les provinces des Pays-Bas un régime libre, semblable à celui de l'Angleterre ou à celui des Provinces-Unies du Nord, qui bientôt allait triompher et jeter tant d'éclat. S'étant réunis sur la convocation du conseil d'État et malgré la défense de Philippe II, ils prirent la direction du mouvement national. Ils demeurèrent en permanence pendant neuf ans; ils rétablirent momentanément l'union des dix-sept provinces et ils allèrent jusqu'à prononcer la déchéance du souverain étranger. On sait sous le coup de quelle sanglante répression et sous quelles ruines ils succombèrent.

Deux causes principales amenèrent leur défaite. Premièrement, le prince, étant en même temps souverain d'autres royaumes, pouvait tirer du dehors les forces nécessaires pour vaincre les résistances, et, secondement, les provinces de langue wallonne, n'étant pas acquises au protestantisme, trahirent la cause nationale.

Si les protestants avaient pu l'emporter en France et dans les provinces méridionales des Pays-Bas, comme dans celles du Nord, les libertés du moyen âge auraient donné naissance, par un progrès continu, aux libertés modernes, ainsi que nous l'avons vu en Angleterre.

CHAPITRE X

L'ANCIENNE CONSTITUTION COMMUNALE DE LA VILLE DE GAND[1]

La base de la constitution communale de Gand, depuis le commencement du XIVe siècle jusqu'à la fin de l'ancien régime, fut la charte octroyée par Philippe le Bel en novembre 1301, pour mettre fin à la situation troublée qui résultait du gouvernement des *trente-neuf*, véritable oligarchie dont la destitution était dans les vœux du comte aussi bien que du peuple.

Le nouveau magistrat fut composé de vingt-six personnes, dont treize échevins et treize conseillers, en fonction pour une année. Plus tard, les premiers prirent le nom d'échevins de la *Keure*, et les seconds celui d'échevins des *Parchons* (*van Gedeele*, c'est-à-dire des partages des successions qui constituaient leur attribution principale)[2].

Voici comment on procédait à leur élection : les vingt-six échevins sortants nommaient quatre *prodes hommes* de la bourgeoisie. Le prince ou son délégué en nommait autant. Ces huit électeurs nommaient ensuite les vingt-six échevins dans

(1) Voir : L. Vanderkindere, *Le Siècle des Artevelde*. — L. de Rycker, *Het grondwettelyk bestuur van het oude Gent*. (Uitgave van het *Willems. Fonds*, n° 93). — E. Poullet, *Histoire politique nationale*, t. II, pp. 68–72.

(2) Les échevins de la *Keure* étaient les administrateurs de la cité et jugeaient les causes civiles et les causes criminelles, ces dernières toutefois uniquement sur l'ordre et sous la présidence du bailli du prince.

Le mot *keure* vient de l'anglo-saxon *cyre*. Il signifie *action de choisir* originairement et de là *objet* ou *chose choisie*. On le rencontre encore dans *uitverkoren*, *Keurvorst* (*Kurfürst*), etc.

Nos privilèges flamands s'appelaient *keures*, parce que c'étaient des arrangements choisis et arrêtés entre le souverain et ses sujets.

Ce mot apparaît dans nos régions au XIIIe siècle, quand la langue nationale se substitue au latin dans les actes publics.

la bourgeoisie de la ville. Le prince désignait quels seraient les échevins proprement dits et quels seraient les conseillers. L'élection avait lieu trois jours avant l'Assomption. Le 15 août commençait l'année de la nouvelle administration et, trois jours après, les anciens échevins rendaient compte en public, devant les nouveaux élus de la commune et en présence du délégué du prince.

En l'absence de ce délégué, le jour des élections, les échevins sortants nommaient seuls les huit électeurs. On ne pouvait être électeur deux années de suite.

Les échevins sortants n'étaient pas rééligibles. Ils devaient attendre deux ans avant d'obtenir un nouveau mandat.

Un échevin ne pouvait avoir comme collègue un parent, jusqu'au degré de cousin germain.

Quant à la qualité des élus, il n'était rien stipulé à cet égard. Ils devaient être simplement « vingt-quatre prodes hommes les plus souffisants par la ville ».

L'échevinat, jadis inamovible et se complétant par cooptation, est, à partir de la réforme de 1301, soumis à réélection; il doit rendre ses comptes et il est entièrement renouvelé chaque année. Mais le point le plus important, c'est l'admission de tout bourgeois aux fonctions d'échevin. Jadis les seuls *coopmans* étaient éligibles. A présent, l'échevinat s'ouvre aussi aux métiers. Ceux-ci n'y entrèrent toutefois qu'un peu plus tard. Après les matines brugeoises, dirigées plus contre les patriciens que contre les Français, un gouvernement plus démocratique s'établit dans toutes les villes. A Gand, il est probable qu'un accord tacite entre les métiers et les patriciens répartit les vingt-six sièges d'échevins entre les trois grands corps sociaux de la cité : les *poorters* (bourgeois), les tisserands et les autres métiers. Depuis 1326, les tisserands furent exclus de l'administration de la ville, parce qu'ils avaient secondé les Brugeois dans leur lutte contre le comte.

A l'époque de van Artevelde (1337), la crise industrielle, provoquée par la guerre de Cent ans (défense d'exportation des laines d'Angleterre), eut pour résultat immédiat que les trois grandes villes, sous la pression des ouvriers drapiers, s'emparèrent du gouvernement de la Flandre. Le comte s'était réfugié en France.

Ici s'ouvre une période révolutionnaire. Une espèce de gouvernement provisoire administra la Flandre. La dictature des villes, présidée par Gand, dura une dizaine d'années. Ces villes mêmes sont au pouvoir de la démocratie, représentée par les tisserands. Bientôt à Gand, les bourgeois sont exclus de l'administration de la ville. La population semble dès lors divisée en trois corps : les tisserands, les foulons et les petits métiers. Ce sont là les nouveaux éléments constitutifs de l'échevinage. (Les *poorters* devaient se faire inscrire dans un métier s'ils briguaient l'échevinage.)

Plus tard, les luttes entre les tisserands et les foulons amenèrent l'exclusion du corps des foulons de l'administration de la ville après leur défaite au Marché du Vendredi, à Gand, en 1345. Il continuait à exister comme corporation industrielle, mais non comme corps politique.

La mort de van Artevelde ne mit pas fin à la tyrannie des trois grandes villes en Flandre, ni au gouvernement démocratique qui y régnait. Le *statu quo* se maintint. La lutte des métiers aussi persista. C'est ainsi qu'en 1349 le métier des tisserands fut rayé une seconde fois de la liste des corps constitutifs de l'échevinage.

Nous ne pouvons fixer exactement l'époque où un nouveau système de répartition des sièges scabinaux fut mis en vigueur, et d'après lequel les électeurs nommaient six échevins parmi la bourgeoisie, dix parmi les tisserands ou soi-disant tisserands [1], et dix parmi les membres des cinquante-deux petits métiers [2].

Philippe le Bon reprochait aux Gantois, en 1452, qu'ils violaient ce privilège, parce que les électeurs de la commune étaient pris moitié parmi les tisserands et moitié parmi les cinquante-deux métiers. Cet usage semble avoir été supprimé depuis la paix de Gavre de 1453, qui toutefois ne l'indique pas clairement.

Ce système, qui semble remonter à l'année 1360, resta en vigueur jusqu'à la Concession Caroline de 1540, qui supprima les *trois membres* et confia aux seuls délégués du souverain la

(1) Inscrits dans cette corporation, mais sans être astreints à en exercer la profession.

(2) Je dois ces détails à un jeune savant gantois, M. J. Frederichs.

nomination des vingt-six échevins, laquelle eut lieu dorénavant le 10 mai. Les échevins devaient être pris parmi les notables de la ville.

A Bruges, dès le commencement du XIVe siècle, on divise tous les métiers en neuf sections ou membres et neuf des treize échevins leur sont attribués. A Bruxelles, après la révolution communale de 1421, les métiers sont aussi divisés en neuf nations qui exercent des droits politiques.

Les corporations forment, chacune, une compagnie militaire ayant son costume distinctif, ses armoiries, ses armes.

La *Keure* accordée à Bruges par Philippe de Thiette, après la bataille de Courtrai (1304), limite l'autorité du prince et constitue l'autonomie de la commune. Le prince, à son avènement, prête serment devant cinq échevins de respecter les *Keures* et de ne « tenir la ville que par la loi des échevins ». Les représentants du prince, le bailli et l'écoutete prêtent le même serment. Le prince est tenu de promulguer les ordonnances des échevins; eux seuls peuvent les retirer ou les amender. De concert avec « les bonnes gens », ils lèvent les impôts et en « disposent, sans autorisation du souverain ». Ils rendent la justice ; les cas réservés au prince ont disparu; mêmes privilèges accordés à Courtrai, en 1324, par Louis de Nevers. En 1361, les Brugeois déchirent publiquement la charte de Louis de Male, restreignant certains privilèges de la commune.

Les communes flamandes qui étaient arrivées au XVIe siècle à se gouverner elles-mêmes, à prendre en mains la direction de leurs relations extérieures, à traiter avec le roi d'Angleterre, tentèrent, dans le traité conclu en 1339 entre les délégués flamands et brabançons, de fonder ainsi une fédération comme en Suisse.

Si cette fédération réalisée par le *Grand-Privilège* de Marie de Bourgogne, avait pu s'établir, elle aurait épargné aux Pays-Bas cette lamentable série d'épreuves qui leur coûta leur liberté en même temps que leur unité : oppression, persécution, dépopulation, guerres incessantes, pertes de l'indépendance et de parties du territoire, anéantissement du commerce et de l'industrie.

CHAPITRE XI

LES LIBERTÉS DANS LE PAYS DE LIÉGE

Les libertés populaires ont été consacrées plus tôt et d'une façon plus formelle au pays de Liège que dans les provinces des Pays-Bas. La première Charte constitutionnelle est due à l'évêque Albert de Cuyck (1198). Confirmée successivement par les empereurs en 1208, 1236, 1298 et 1315, elle est reproduite, en grande partie, dans la « Paix de Fexhe » (1316), ce palladium de la liberté des Liégeois sans cesse invoqué, et dans d'autres « Paix », jusqu'aux Paix des XXII, qui établirent le fameux tribunal de ce nom. Ces Chartes ont été réunies dans le *Grand Record de la cité de Liège, concernant les anciens droits, privilèges et franchises d'icelle* (imprimé en un volume in 4° de 133 pages, en 1669, chez Henry Hoyoux, à Liège). Les droits garantis aux Liégeois étaient les suivants :

1. — Tous les bourgeois de Liège sont réputés libres.

2. — Le domicile est inviolable ; la maison d'un bourgeois est sacrée ; de là le proverbe liégeois : Pauvre homme en sa maison est roi. C'est le principe anglo-saxon : *In his home poor man is king.*

3. — On ne peut distraire le bourgeois de son juge naturel ; il ne peut être attrait qu'au tribunal des échevins ; il ne peut, porte le texte, « estre traict en cause par-devant plus grande justice ».

4. — La confiscation des biens ne peut être prononcée, même contre un condamné à mort. « Toute sa possession doit aller de droict à sa femme, ou à ses enfants, ou à ses proixmes. »

5. — Les bourgeois sont exempts de tailles, de logements et

de service militaire : « ne doyvent ny tailles, ne escot, ne ost, ne nulle chevalchie. »

6. — Ils ne sont point obligés de suivre l'évêque à la guerre, sauf pour la défense du territoire envahi, et seulement quinze jours après qu'il aura mis en mouvement ses hommes de fiefs.

7. — Nul impôt ne peut être établi sans le consentement de la commune et des États.

8. — L'emprisonnement d'un bourgeois ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un mandat décerné par les échevins, sauf le flagrant délit ou « fraîche coulpe » [1].

Dans la principauté de Liège, il n'y avait qu'un seul corps représentatif de la généralité de la nation. Ce corps, qui apparaît en voie de formation dès le XIIIe siècle, avait déjà pris une consistance régulière au commencement du XIVe siècle, lors de la conclusion de « la Paix de Fexhe ». A la différence de ce qu'on aperçoit dans les Pays-Bas, il s'était définitivement constitué, moins à l'occasion de questions militaires ou financières, qu'à celle de savoir dans quelles conditions et avec l'assentiment de quels citoyens il appartenait à l'évêque de modifier la « loi du pays », c'est-à-dire les coutumes traditionnelles et fondamentales de la principauté.

Au XIVe siècle, le corps représentatif de la nation s'appelait *le Pays*. Quand le *Patron de la temporalité* parle de la convocation de ce corps, il se sert toujours de l'expression : *ly Pays mandeis généralement... ly Pays mis ensemble*. En 1420, la « Paix des XXII », sous Jean de Heinsberg, lui donna pour la première fois le nom d'États. A la fin de l'ancien régime, et déjà plusieurs siècles auparavant, il avait la qualification officielle de : les États du pays de Liège et comté de Looz. *Le sens du Pays*, d'après l'expression liégeoise, était formé par l'accord de l'autorité du prince et des volontés unanimes des trois membres des États, dont le prince était le chef.

Les États du pays de Liège et comté de Looz se composaient et s'étaient toujours composés de trois ordres distincts qu'Hemricourt appelait les *trois membres* ou les *trois sires du Pays*. « *Ly capitle delle grande égliese de Liège principalement, ly ba-*

(1) V. Faider, *Constitutions nationales*.

rons, chevaliers et escuwyers secondement, et ly citeit atout les franckes villes tiercement », un État ecclésiastique ou *État primaire*, un *État noble*, un *État tiers*.

Le tiers État, enfin, se composait de toutes les villes du pays de Liège et du comté de Looz, c'est-à-dire de la cité de Liège, de douze villes wallonnes et de douze villes thioises (flamandes).

Chaque ville était représentée à l'État par un certain nombre de députés ayant charge de prendre les propositions au *referendum*, pour les soumettre à leur autorité municipale respective.

Il se tenait au moins deux *journées d'État* par an, d'ordinaire dans la cité à Liège.

« Il n'appartenait pas aux États liégeois, comme à ceux des Pays-Bas, de reconnaître le souverain et de recevoir son serment, puisque ce souverain était l'évêque ; mais ils jouissaient des prérogatives constitutionnelles suivantes :

1° Ils avaient une part considérable dans l'exercice du pouvoir législatif ; le *sens du Pays* seul avait le droit de modifier ou d'interpréter ce qui avait été établi par les *Paix faites*, ou ce qui existait en vertu des coutumes traditionnelles de la nation dites *la loi du Pays ;*

2° Le prince-évêque devait avoir leur consentement préalable pour déclarer la guerre à une puissance étrangère, pour faire des alliances, et même, à certains égards, pour aliéner des portions du territoire ;

3° Sans leur consentement, le prince ne pouvait décréter, répartir, ni lever des impôts directs ou indirects sur les habitants de la principauté ;

4° Ils avaient, en vertu des *Paix*, le droit de nommer à un grand nombre de charges dans plusieurs des principaux corps judiciaires du pays ;

5° Comme dans les Pays-Bas, ils étaient depuis des temps reculés en possession de l'administration économique et financière de l'État, et, en conséquence, ils avaient une *députation permanente* chargée de les représenter dans l'intervalle des *journées* ou sessions et d'exécuter leurs décisions. Ils avaient aussi la nomination d'une foule d'employés d'administration

et de finance chargés d'assister les membres de la Députation[1]. »

Les villages du pays de Liège, comme ceux du Brabant, possédaient le gouvernement direct.

Les plaids généraux se tenaient trois fois par an, au premier jour de justice suivant la fête des Rois, le dimanche de Quasimodo et le jour de la Saint-Remi (1er octobre)[2].

Ils étaient convoqués par le mayeur au nom du seigneur : il y avait obligation, sous peine d'amende, pour chaque chef de famille, ou son représentant agréé, par exemple le fils majeur au lieu du père malade ou trop vieux, d'y assister.

On y rappelait les anciens règlements que les manants et surcéants devaient observer ; le cas échéant, on y promulguait les nouveaux ; enfin le mayeur recevait les plaintes qui pouvaient donner lieu à des poursuites judiciaires : on se plaint, par exemple, qu'un tel ait envahi la voie publique en plantant sa haie : que tel autre n'entretienne pas convenablement le chemin longeant sa propriété, etc., ou encore que telle personne ne paye pas au plaignant ce qu'elle lui doit.

L'assemblée de la communauté était absolument distincte des plaids généraux. Elle leur succède quelquefois, quand on veut profiter de la circonstance que le peuple est assemblé.

Elle peut se tenir le dimanche et, en fait, c'est le jour ordinaire de la réunion, tandis que les plaids généraux, comme les plaids ordinaires ou audience de la cour des échevins sont prohibés le dimanche et les jours de fête.

L'assemblée de la communauté comprend tous les chefs de ménage. Elle est convoquée « au *prône*, *par le son de la cloche et de porte en porte par les sergents de la seigneurie sur l'ordre ou avec l'autorisation écrite du seigneur* ».

Un notaire en dresse le procès-verbal. A Tilff, les registres de la communauté étaient conservés à la sacristie, dans un coffre à trois serrures. Les archives de la cour des échevins, où sont les procès-verbaux des plaids généraux et ordinaires, étaient déposées à la maison scabinale.

(1) V. E. Poullet. *Les constitutions nationales belges*, ch. v, p. 165.

(2) Je dois cette note sur le régime communal du pays de Liège à M. N. Lequarré, professeur d'histoire à l'Université de Liège.

Les attributions de l'assemblée de la communauté sont à Tilff :

1. Établissement des tailles ; leur répartition se faisait suivant une liste matriculaire des manants et surcéants ;

2. Partage de la coupe des bois de la communauté ;

3. Élection des bourgmestres : les deux bourgmestres *régents* avec les deux *sortants* constituaient l'administration. En fait, il arrivait fréquemment que l'administration se réduisait aux deux premiers. Au surplus, ils n'étaient que les exécuteurs des décisions de l'Assemblée, et devaient la convoquer et la consulter pour tout affaire non prévue.

4. Élection des capitaines, ou chefs militaires.

5. Choix des collecteurs de la taille, qui avaient à rendre compte.

C'est une glorieuse histoire que celle de la cité de Liège [1]. On y admire avec quelle vaillance, avec quelle persévérance et au prix de quels sacrifices, les Liégeois ont combattu la tyrannie de leurs princes, qui sans cesse tentaient de leur ravir leurs privilèges si chèrement payés ! Ce n'est pas eux qui, à la moindre crainte fondée ou non, pour leurs intérêts matériels, auraient demandé protection au bras d'un sauveur, en lui sacrifiant leurs libertés. Parfois vaincus, leurs maisons détruites, leurs biens confisqués, leurs chefs exilés ou décapités, toujours ils reviennent à la charge. A peine ont-ils repris quelque force, qu'ils marchent à l'assaut du despotisme, pour lui arracher la reconnaissance et le respect de leurs droits politiques. Si l'on veut faire des Belges un peuple libre, voilà l'école où il faut instruire la jeunesse.

Ces histoires d'une ville sont, à mon avis, singulièrement instructives [2], parce qu'elles retracent le développement organique d'un corps politique, de même qu'une biographie raconte celle d'un homme.

L'histoire de Liège abonde en leçons utiles à recueillir pour la vie politique actuelle.

Dans un article bien fait : *The Growth of Commonwealths*, *Fortnightly Review*, octobre 1873, « la croissance des Répu-

(1) *Histoire du pays de Liège*, par Ferdinand Hénaux, 3e édition.

(2) Je citerai encore comme exemple l'histoire de la ville de Lierre, par Anton Bergmann, *De Geschiedenis der Stadt Lier*.

bliques », M. Edward Freeman démontre, l'histoire de tous les pays à la main, cette importante vérité que la liberté politique ne s'improvise pas, qu'elle est le résultat d'efforts et de traditions séculaires, et que quand on veut l'implanter par décret, elle ne prend pas racine. Elle met peut-être ses symboles et ses devises sur le frontispice des monuments, mais elle n'existe pas dans les institutions ni dans la pratique journalière.

A Liège, comme à Athènes, à Rome, à Florence, dans les cantons suisses et en Angleterre, les institutions libres sont nées successivement, se greffant sur les institutions anciennes, et les transforment sans les abolir. Telle est la loi naturelle de l'évolution dans le monde physique et telle elle doit être dans le monde politique. *Natura non facit saltus.* Les nations veulent parfois avancer par « sauts et par bonds », pour parler comme Bossuet, ou par des « écarts absolus », comme disait Fourrier; mais ces tentatives prématurées ne réussissent point, parce que les éléments indispensables et « le milieu » nécessaire font défaut.

Le développement de la liberté et de la démocratie à Liège a suivi une marche toute semblable à celle que nous retrace l'histoire politique de Rome. A l'origine, la cité contient deux classes : les hommes libres ou Francs, et les serfs. Les uns étaient les habitants primitifs les *Lignages*, c'est-à-dire les familles collectives [1], les *cognationes hominum* des Germains ou des Gaulois, possédant le sol. Les serfs étaient les *leti* ou les gens de la campagne, qui étaient venus mettre leur travail à l'abri des murs de la cité.

Liège était une ville libre vis-à-vis de son évêque et de l'empereur. Elle se gouvernait elle-même; mais le gouvernement y était aristocratique, car le pouvoir législatif, administratif et même judiciaire, était exercé par le Sénat des quatorze échevins, qui se recrutait par son propre choix. Les autres villes du pays de Liège, Huy, Saint-Trond, Dinant, Tongres, etc., constituaient aussi des États indépendants qui se donnaient des lois, s'imposaient des contributions, organisaient leurs forces armées et contractaient des alliances. Le serf lui-même au xe siècle a déjà presque les privilèges de l'homme libre. Il

(1) Voir mon livre : *La Propriété primitive*, 4e édition, chap. XIII.

n'est pas *mainmortable*, c'est-à-dire que la propriété et l'hérédité existent pour lui.

En 1225, première conquête sur les privilèges aristocratiques de la bourgeoisie. A côté des échevins, un gouvernement annuel est institué; il est composé de deux *Maîtres du peuple*, délégués par les échevins et de douze jurés élus par tous les *Citains*. En 1253, des mouvements populaires se terminent par une nouvelle victoire de l'esprit démocratique. A l'avenir, les deux *Maîtres du peuple* seront élus par tous les *Citains* et non plus choisis par les échevins.

Les droits politiques des *Vinâves* datent aussi de cette époque L'origine des *Vinâves* remonte évidemment aux *propinquitates* dont parle Tacite : « *Non casus nec fortuita conglobatio turmam aut cuneum facit, sed familiæ et propinquitates.* » (*Germania*, ch. VII.) C'est le *Geburscip* allemand et flamand, le *Vicinium* de la basse latinité, le *Vaysiné* ou *Visnet* de la France au moyen âge, les *Rhoden* du canton d'Appenzell. Le *Vinâve* était pour ainsi dire l'unité élémentaire, la molécule administrative, économique et militaire, et la réunion de ces molécules constituait la *communeteit*. La cité même était une fédération de quartiers, comme le corps humain est un assemblage de molécules vivantes. Il y avait à Liège six *Vinâves* formant chacun un *Burg* séparé, dont les entrées étaient fortifiées et défendues par des ponts-levis. Chaque *Vinâve* avait sa bannière, sa milice et son cri de guerre, et après 1253, chacun de ses quartiers eut le droit d'élire vingt *Citains*, et la réunion des cent vingt *Citains* élus par les six *Vinâves* formait le Grand Conseil. Ces réformes ne furent définitivement acquises qu'après de longues luttes entre l'évêque et les échevins, d'un côté, et les *Citains* ou « gros bourgeois », de l'autre. Ici encore comme à Venise et dans les républiques italiennes, on voit la Cité, l'État se former par la voie de la fédération.

Mais bientôt les « petits bourgeois, » c'est-à-dire les anciens serfs, se lèvent à leur tour. Ils s'étaient enrichis par l'industrie et le commerce ; ils étaient devenus les égaux des *Citains* par leur richesse et leur instruction, et ils se lassaient de payer des tailles dont ils ne contrôlaient pas l'emploi. Ils demandèrent que tous les habitants fussent soumis aux mêmes charges et eussent les mêmes droits. Ils étaient organisés en

confréries ou métiers, qui constituaient aussi des unités économiques et militaires, prêtes à entrer en lutte contre les anciens *Lignages*.

Les *Grands* pour maintenir leurs privilèges, contractèrent une alliance avec le comte de Flandre. Les *Petits* s'appuyèrent sur le clergé local. La lutte éclata en 1302, à propos d'une maltote établie sur les vivres. Les *Grands* furent vaincus. La victoire des métiers fut consacrée par la *Lettre de Saint-Barthélemy* (mai 1303). Les *petits* eurent aussi le droit de choisir un *Maître du peuple* et vingt jurés. Désormais, il fallut l'assentiment exprès des métiers : 1° Pour établir toute espèce de taxe; 2° pour contracter des emprunts; 3° pour la jouissance des revenus et des locaux communs; 4° pour accorder des dons gratuits au prince-évêque; 5° enfin, pour déclarer la guerre ou faire la paix. Ces droits populaires sont si étendus que même aujourd'hui les peuples les plus libres, sauf la Suisse, ne les possèdent pas.

A Florence, la lutte entre les *Petits* et les *Grands*, entre le *peuple gras* et *le peuple maigre* commence vers la même époque. *Et fuit prælium inter populum macrum et grassum*, dit un chroniqueur, à l'année 1257. La première grande victoire du peuple eut lieu à Liège en 1253. Mais, vers la fin du XIVe siècle, les *Petits* succombent à Florence dans la révolution des *Ciompi* en 1378, tandis qu'ils triomphent définitivement à Liège en 1384. Ce parallélisme des dates est curieux.

Les *Grands* essayèrent à différentes reprises d'enlever au peuple les droits qui lui avaient été reconnus. Ils s'allièrent à cet effet avec la noblesse féodale et même avec le duc de Brabant, mais ils furent toujours vaincus.

La *Paix de Seraing* (1307) et la *Paix d'Angleur* (1313) consacrent définitivement les conquêtes démocratiques des métiers. Les dernières prérogatives des anciens lignages sont abolies. Les *Grands* sont confondus avec les *Petits;* il n'y a plus qu'un seul peuple, et même pour être nommé maître ou juré, il faut être affilié à l'un des vingt-cinq *bons métiers*. Les métiers étaient véritablement souverains : ils faisaient la paix ou la guerre, établissaient les impôts, arrêtaient les règlements et surveillaient l'administration. Chaque année, le 23 juillet, les maîtres sortants rendaient compte de leur gestion; le len-

demain, on procédait à une nouvelle élection. La plupart des administrateurs étaient nommés par le peuple : ainsi les *Receveurs* qui géraient les finances, les *Tenants de la violette*, qui contrôlaient les dépenses, les six *Fermetiers*, qui veillaient à l'entretien des ponts, des murailles, du pavage, les *Jurés des Vinâves*, qui jugaient les contraventions légères.

Tous les habitants ont la même capacité légale, jouissent de libertés identiques, exercent des droits analogues. Ils sont tous électeurs et éligibles à tous les offices publics, en qualité de membres des métiers, pourvu qu'ils aient un domicile régulier dans la cité et qu'ils participent à ses charges.

L'organisation municipale a pour base l'exercice des différentes branches du travail, car elle est la représentation des trente-deux métiers locaux.

Les plus humbles professions comme les plus importantes, ont même droit de participer à la gestion des affaires publiques. Journaliers, vignerons, cultivateurs, cordonniers, maçons sont appelés à s'en occuper aussi bien que les drapiers, les orfèvres ou les marchands les plus opulents.

Chaque association, quel que soit le nombre de ses membres, a son vote garanti dans les décisions communales. Dans les scrutins des métiers on procède au suffrage par tête; la majorité fait loi; et celle des corporations est considérée comme exprimant la volonté de la population.

Y a-t-il un projet ou une proposition à discuter, les métiers sont convoqués et la question leur est soumise avec cette formule : « Allez vous conseiller ». Alors chacun d'eux se retire dans la maison du métier pour en délibérer.

Les résolutions, une fois prises, sont portées au conseil de la cité, dont la composition est la suivante : à sa tête se trouvent deux *maîtres* remplissant les fonctions de gérants responsables sous le contrôle de soixante-quatre jurés; ce grand conseil de surveillance subit lui-même celle des soixante-quatre gouverneurs des *bons métiers*.

L'organisation municipale de Liège n'est que la reproduction de ce qui se passe en petit dans les trente-deux métiers. Chacun d'eux a sa « chambre d'assemblée », ses deux gouverneurs, ses syndics, ses prud'hommes, sa « boëte » ou caisse, ses propriétés, ses archives, sa bannière, son sceau, ses jetons

de présence, son hôpital, sa chapelle, son bureau des pauvres de l'association, son marché, sa maison.

Les assemblées se tiennent dans les environs de la grand'-place, quartier général des corporations. Les jours de solennité, elles rivalisent d'éclat dans la décoration de leur local, dans l'organisation des cortèges, dans l'agencement des spectacles, dans l'ordonnance des manifestations religieuses.

Ce pouvoir communal possède un ensemble complet d'institutions et de juridictions conformes à tous les besoins de la population. Justice, police, assistance, milice, tarification des denrées, taux des salaires, réglementation du travail sont exclusivement de son ressort, avec le concours des trente-deux métiers.

Maîtres et jurés se chargent de régler tout ce qui concerne le maintien de la tranquillité publique, l'observation des lois, le respect des personnes.

Ils forment également un tribunal central d'arbitrage en dernier ressort. Le premier appartient pour les litiges d'affaires aux prud'hommes de métiers. Les trente-deux métiers ont leur assistance mutuelle. A chacun ses pauvres, telle est la tradition des corporations.

Paroisses, chapelles, communautés, associations de tout genre, profanes ou religieuses, ont également leur « boëte » ou bourse particulière au service des orphelins, des femmes, des vieillards, des malades et de tous les invalides du travail. Le pouvoir communal leur vient en aide, toutes les fois que leurs ressources sont insuffisantes pour soulager des infortunes ou porter secours dans le cas de calamités publiques.

On le voit, la démocratie s'établit à Liège comme à Rome, par les conquêtes successives des plébéiens, dépouillant peu à peu les patriciens de tous leurs privilèges. La similitude est complète.

En 1315, la *Paix de Fexhe*, consacre les libertés générales et fonde un véritable régime constitutionnel pour le pays de Liège tout entier. A partir de ce moment, un lien fédéral réunit les diverses parties du pays: il y a une nation et un pouvoir central. D'une part, l'évêque est reconnu comme chef justicier. D'autre part, les trois ordres, le clergé, les nobles et les bourgeois des bonnes villes constituent le Parlement, le *sens du*

pays, qui, seul à l'exclusion de l'évêque, a le droit de faire les lois générales et de prendre toutes les mesures qu'exige l'intérêt commun. Pour faire une loi, il fallait l'assentiment unanime des trois États; chacun avait un *veto* absolu. C'est la conséquence de la notion primitive de l'indépendance complète de l'individu. Nul ne peut être lié par une loi, ni forcé à payer un impôt, sans son consentement. L'homme libre ne doit obéir qu'à ceux qui le représentent.

Le souverain exerce le pouvoir exécutif et la haute justice, mais, conformément aux lois. « La liberté civile est soigneusement sauvegardée, dit M. Henaux; nul ne peut être arrêté qu'en flagrant délit, nul ne peut être jugé que par ses juges et suivant la loi. La justice ne peut être ni refusée, ni différée. La confiscation des biens est prohibée dans tout le territoire. Enfin, il est défendu au prince de trafiquer du droit de grâce. »

Si le prince excède, en quelque manière, les pouvoirs qui lui sont accordés, si ses officiers, dont il est déclaré responsable, enfreignent quelque droit public ou privé, il lui est fait sommation de réparer le dommage, et s'il s'y refuse, il doit y être contraint. Dans ce cas, l'insurrection devient légitime; c'est au chapitre de la cathédrale qu'il appartient de la proclamer.

Ainsi on retrouve ici, dès le XIVe siècle, ce grand principe de la responsabilité des fonctionnaires, qui est la base de la liberté anglaise et que la France réclame en vain.

Par la *Paix des Vingt-Deux* (1374), arrachée à l'évêque Jean d'Arckel, « le *Sens du Pays* » établit un tribunal composé de vingt-deux personnes pour juger les fonctionnaires. En 1384, l'égalité politique des *Petits* ayant été de nouveau contestée, l'antique bourgeoisie des Lignages est obligée de renoncer définitivement à ses droits. Désormais, pour être électeur et éligible, il suffit d'être affilié à l'un des *trente-deux bons Métiers*.

Chaque *bon Métier* nomme ses deux gouverneurs et ses deux jurés. Les soixante-quatre jurés forment le Conseil des jurés, qui élit les deux Maîtres du peuple. Il est contrôlé par un autre conseil composé des soixante-quatre gouverneurs. Au sein des métiers, dans cette démocratie absolue, le peuple se gouverne directement. Les suffrages étaient donnés à haute voix ou parfois au scrutin. La majorité des voix formait la

résolution du *bon métier* et la volonté de la majorité des métiers faisait la loi.

Tous les métiers, quoique inégaux en puissance et en richesse, avaient un droit égal. Ils formaient autant de corps politiques indépendants, dont la fédération constituait la cité, l'Etat. Les métiers votaient les impôts qui étaient légers. Ils constituaient aussi des corps militaires distincts; chaque bourgeois était tenu d'avoir ses armes en bon état, et, au premier signal, il marchait sous la bannière de sa corporation. C'était le service personnel, comme en Suisse aujourd'hui.

Chose remarquable, l'organisation politique reposait sur l'organisation de l'industrie. Les hommes s'étaient instinctivement groupés par métier, parce qu'effectivement rien n'établit une plus grande conformité d'intérêts, d'habitude et de manière de voir que l'identité du travail. Ces corporations étaient comme des milieux où l'individu trouvait appui et force dans les difficultés de l'existence.

On voit ici en exercice le système de la représentation des intérêts dans toute la force du terme.

Ainsi, au XIVe siècle, la cité de Liège constituait une vraie démocratie semblable à celles de la Grèce, avec cette différence capitale que les démocraties antiques reposaient sur l'esclavage et la démocratie, au moyen âge, sur l'organisation du travail.

Si, comme le dit Stuart Mill, il faut juger de l'excellence des formes de gouvernement par le développement qu'elles provoquent chez les hommes, je suis tenté de croire que ces démocraties organisées du moyen âge étaient supérieures à nos démocraties modernes, évidemment encore à l'état chaotique.

Ces gens des métiers du XIVe siècle n'avaient aucun des moyens de culture qui abondent aujourd'hui, ni l'imprimerie, ni la vapeur, ni les machines, et cependant, considérez-les de près, et vous trouverez qu'ils avaient plus d'instruction réelle, plus de sens politique et surtout infiniment plus de vigueur, plus de constance et de dévouement à la liberté que nos populations urbaines actuelles. Comme dans les démocraties grecques, c'était le gouvernement direct qui leur donnait cette forte trempe et cette supériorité morale. Voyez quelle intelli-

gence et quelle admirable valeur ils déploient dans les batailles, par exemple dans celle de Vottem (1346), où ils écrasent une armée nombreuse qui comptait dans ses rangs plus de 7,000 chevaliers couverts d'armures complètes, ou dans celle d'Othée (1408), où ils luttent avec le courage du désespoir, 15,000 contre 35,000 hommes de troupes féodales.

Malgré les changements profonds introduits dans la constitution politique de la cité, l'échevinat avait été conservé, mais il mécontentait le peuple par son caractère exclusif et par le trafic qu'il faisait de ses pouvoirs judiciaires. En 1386, on lui enleva le privilège de se recruter lui-même. La nomination des échevins fut attribuée au souverain, mais tous les bourgeois pouvaient être nommés. C'est ainsi que, par des réformes graduelles, la démocratie finit par s'établir définitivement à Liège, vers la fin du moyen âge. M. Michaïelovski, professeur d'histoire à l'Université de Moscou, voulant écrire l'histoire des libertés municipales en Europe, avait pris pour type la ville de Liège, parce que leur développement y avait été plus régulier qu'ailleurs, même qu'à Florence, Gand ou Londres. Il affirmait, avec raison, que le fameux dogme de la souveraineté du peuple était pratiqué d'une façon plus complète et plus directe à Liège au moyen âge que chez aucun peuple aujourd'hui, sauf en Suisse.

CHAPITRE XII

LE RÉGIME FÉDÉRAL DANS LA RÉPUBLIQUE DES PROVINCES-UNIES [1]

Dans un temps où divers pays s'efforcent d'établir des institutions républicaines, il peut être utile d'étudier les formes de gouvernement de la république des Provinces-Unies, qui ont donné à un petit peuple plus de richesse, plus de gloire, plus de puissance que n'en possédaient les grands États de l'Europe. La Suisse aussi a vécu et prospéré sous le régime de la république fédérale : mais, protégée par ses montagnes, et d'ailleurs peu convoitée par ses voisins depuis qu'elle avait repoussé les invasions de l'Autriche et de la Bourgogne, elle n'a point été entraînée dans les grandes guerres du XVIIe et du XVIIIe siècle. La Hollande, au contraire, après avoir lutté pendant quatre-vingts ans pour s'affranchir de la domination du puissant empire espagnol, s'est trouvée engagée dans une série de guerres qu'elle a dû soutenir contre les plus grands États.

De 1652 à 1713, elle a combattu pendant trente-sept ans, tantôt contre la France et tantôt contre l'Angleterre, et même

(1) Voyez Beynen, *Kort oversicht van de Staats-regeling van ons Vaderland van het jaar 1428 tot op onzen tyd* (*Aperçu des institutions de notre pays de l'année 1428 jusqu'à nos jours*), 1873. — I. M. de La Bassecour-Caan, *Schets van de regeringsvorm van Neederland van 1515 tot heden* (*Essai sur la forme de gouvernement des Pays-Bas depuis 1515 jusqu'à notre époque*), 1873. — H. P. L. Muller, *Geschiedenis der regering in de geunierde provincien tot de komst van Leicester 1579-1585* (*Histoire du gouvernement des Provinces-Unies jusqu'à l'arrivée de Leicester 1579-1585*. — Du même auteur, *De Staat der vereenigde Nederlanden in de jaren huner wording* (*L'état des Pays-Bas à l'époque de leur formation, 1572-1574*. — *De unie van Utrecht* (*L'Union d'Utrecht*).

à la fois contre ces deux puissants ennemis, qui, alliés, avaient juré de l'anéantir. Non seulement elle sortit victorieuse de ces épreuves, mais elle devint en même temps la première nation commerciale, l'État maritime prépondérant, le centre de toutes les grandes négociations diplomatiques, le foyer de toutes les coalitions européennes. Ses villes et même ses villages donnèrent leur nom aux traités de paix qui réglaient les destinées des deux mondes. Ainsi les institutions fédérales des Provinces-Unies, tout en assurant aux Néerlandais deux siècles d'ordre, de liberté et de prospérité sans exemple, leur ont permis, chose plus rare encore, de traverser heureusement, eux, une poignée d'hommes resserrés sur une étroite langue de terre arrachée à l'Océan, les plus redoutables complications de la politique extérieure, et de défendre leur indépendance et leurs riches colonies contre les convoitises de leurs voisins, infiniment plus forts qu'eux. Ces institutions étaient loin d'être parfaites et on ne peut songer aujourd'hui à les imiter; mais les principes qui leur servaient de base, et plus encore l'esprit dans lequel elles ont été pratiquées, peuvent toujours nous offrir d'excellentes leçons. C'est du reste un sujet très peu connu en dehors de la Néerlande, et même les historiens qui récemment ont raconté avec tant d'éloquence ce magnifique épisode, l'émancipation des Pays-Bas, ne font pas connaître en détail l'organisation des pouvoirs politiques de la République dont ils nous font connaître la naissance et les victoires.

La République des Provinces-Unies était une fédération d'États et de villes plutôt qu'un État fédératif. Le lien qui rattachait les différentes parties du pays était plus serré que celui qui existait alors entre les cantons suisses, mais moins étroit que celui qui unit aujourd'hui les États de l'Amérique du Nord. En Suisse, le pouvoir central n'existait pour ainsi dire pas, tandis que dans les Pays-Bas il exerçait des attributions importantes pour la défense nationale et pour la représentation vis-à-vis de l'étranger. Le cercle des attributions des autorités fédérales aux États-Unis n'est pas beaucoup plus étendu qu'il ne l'était en Néerlande; mais, dans la sphère de leur compétence, elles peuvent agir librement et souverainement. Dans les Provinces-Unies au contraire, elles étaient presque toujours tenues d'obéir aux volontés des pouvoirs locaux dont elles émanaient.

Aux États-Unis, le président est élu par le pays tout entier, dont il représente essentiellement l'unité; dans les Pays-Bas, le *stathouder* était nommé séparément par les provinces. Plusieurs d'entre elles eurent même un stathouder particulier, d'autres refusèrent d'en choisir un, et plus d'une fois, pendant une suite d'années, on n'en désigna aucun. Ainsi le président est une autorité fédérale, tandis que le *stathouder* n'était qu'un fonctionnaire provincial.

En Amérique, le congrès règle comme il le juge bon les matières qui sont de sa compétence; aux Pays-Bas, les États généraux devaient en référer aux États provinciaux, et ceux-ci aux villes et aux ordres qui les constituaient, de sorte qu'en réalité la souveraineté était exercée directement par les cinquante-six « bonnes villes » et par les différents corps de la noblesse des sept provinces.

Aux États-Unis, on a compris que, pour certains intérêts vitaux, dont dépend le salut de l'État, il faut absolument fortifier l'action du pouvoir central. En Suisse, à plusieurs reprises déjà, notamment après 1815, après 1830 et après 1848, c'est-à-dire après chaque grande commotion européenne, on a réformé dans ce sens le pacte fédéral, et plus récemment, à la suite des événements de 1870, une nouvelle constitution a été ratifiée par le vote plébiscitaire du peuple suisse. Dans les Provinces-Unies, au contraire, l'esprit provincial est allé en se fortifiant, et il a toujours tendu à réduire le pouvoir déjà trop limité et surtout trop entravé des autorités centrales.

Les sept provinces qui formaient la République néerlandaise étaient, on le sait, la partie septentrionale du puissant État des ducs de Bourgogne et de Charles-Quint, lequel comprenait les dix-sept provinces des Pays-Bas. Seules elles parvinrent, grâce à l'héroïsme que leur inspirait la foi réformée, à défendre leurs libertés et à conquérir leur indépendance sur l'Espagne, tandis que la partie méridionale de ce magnifique domaine retombait aux mains de l'étranger, pour servir d'enjeu et de champ de bataille aux luttes séculaires entre la France et l'Allemagne.

Au XIe siècle, au moment où commence l'histoire pour cette région écartée, on distingue quatre États complètement indépendants : le comté de Hollande, auquel s'adjoignit enfin la Zélande, longtemps revendiquée par la Flandre, l'évêché

d'Utrecht, auquel furent réunies l'Over-Yssel et la Drenthe[1], le comté de Gueldre, élevé au rang de duché par l'empereur Louis IV, et enfin le pays libre des Frisons, comprenant aussi la Groningue. Plus tard, se constituèrent huit provinces séparées, ayant chacune ses institutions spéciales, ses États, ses coutumes, son autonomie : c'étaient la Hollande, la Zélande, Utrecht, la Gueldre, l'Over-Yssel, la Drenthe, la Frise et la Groningue. La Hollande comprenait la West-Frise, c'est-à-dire la presqu'île au delà de l'Y, qui avait été séparée du reste de la contrée des Frisons, lors de la formation du Zuyderzée.

Les dix-sept provinces réunies sous l'autorité de Charles-Quint ne formaient pas un État unitaire; il n'y avait entre elles qu'une union personnelle, comme celle qui réunissait d'abord les pays de la couronne d'Autriche, de France ou d'Espagne. Seule l'Angleterre a été de bonne heure unifiée par la conquête, et c'est une des causes qui l'ont fait arriver à la liberté constitutionnelle avant les autres pays. Obéissant aux inspirations des juristes, qui avaient pour idéal l'unité de l'empire romain, les ducs de Bourgogne et principalement Charles-Quint, s'efforcèrent de fusionner, par des institutions et des lois communes, les différentes parties des Pays-Bas, sans cependant supprimer l'autonomie provinciale. La création du Grand Conseil de Malines, du Conseil d'État, la publication d'édits ou placards ayant force de loi partout, et surtout la réunion fréquente des États généraux, conduisaient à ce but.

Quand les provinces du Nord, affranchies du joug espagnol, se fédérèrent, dans l'union d'Utrecht, en 1579, elles ne songèrent pas à se donner des institutions nouvelles. Elles maintinrent seulement leurs anciennes libertés. Les Néerlandais, comme les Anglais, dans toutes leurs révolutions, invoquaient non le droit naturel, mais le droit historique; ce n'est pas à la raison, c'est à l'histoire qu'ils demandaient les titres de leur indépendance. Les États généraux, dans un document solen-

(1) L'Overyssel, ou « pays au delà de l'Yssel », était la contrée d'origine des Francs-Saliens, qui avaient pris leur surnom de la *Sala* ou *Yssel*, rivière aux bords de laquelle ils s'étaient fixés. C'est là que fut rédigée la loi salique, car Saleheim et Windeheim, dont parle le texte, se retrouvent encore dans ce pays sous leur nom de Zalk et de Windesheim. La Drenthe était un domaine de chasse des empereurs d'Allemagne, qui fut donné à l'évêque d'Utrecht en 943 : on possède l'acte de dotation.

nel adressé au délégué de la reine Élisabeth, le comte de Leicester, affirment que leurs libertés remontent à Charlemagne, et que, depuis huit cents ans, les princes du pays n'avaient exercé qu'un pouvoir émané de la nation, laquelle était le vrai souverain. Quoi qu'en dise Motley, qui se moque de ces prétentions excessives, les États avaient raison. Dès l'origine, les Bataves étaient un peuple libre, et ce n'est que par des usurpations successives que les comtes avaient étendu leur autorité[1]. C'est une force énorme pour un pays de n'avoir pas à rompre brusquement avec le passé et de retrouver les droits d'un peuple libre dans des précédents connus de tous. Telle a été la bonne fortune de l'Angleterre et de la Néerlande. Les Anglais et les Hollandais n'ont eu qu'à défendre contre les usurpations tyranniques de leurs rois leurs privilèges héréditaires, et puis à les modifier insensiblement, suivant les besoins du temps. En France, au contraire, la royauté avait tellement anéanti toutes les traces de la liberté primitive que, quand les Français ont voulu arriver à se gouverner eux-mêmes, ils n'ont rien pu emprunter au passé, qu'ils détestaient comme un temps de servitude et d'abaissement, et ils ont cherché dans la conception abstraite des droits de l'homme les bases et les formes de leurs institutions nouvelles : périlleuse entreprise, et qui semble au-dessus des forces humaines. Elle pouvait réussir, et encore pour un temps limité, dans ces républiques grecques qui n'étaient que des cités, et où il ne s'agissait de régler que les rapports d'un petit nombre de familles vivant aux dépens de leurs esclaves ; mais trouver et construire pour ainsi dire à neuf les institutions politiques qui conviennent à un grand pays, dont la vie économique repose sur le travail libre, voilà ce que n'ont su faire ni les plus éminents esprits comme Locke ou Rousseau, ni les assemblées les mieux com-

(1) Le premier comte, dit Motley (*the United Netherlands*, chap. xv), est Dirk, à qui Charles le Simple concéda la Hollande, en 922, et la première cité qui ait reçu des privilèges de commune est Middelbourg en Zélande, à qui le comte Guillaume Ier de Hollande accorda une charte en 1217. Motley ne semble s'occuper que de la période du moyen âge, où les villes conquéraient leurs privilèges sur la féodalité ; mais longtemps avant cette époque les tribus germaniques qui habitaient la Néerlande avaient joui de cette liberté pleine et entière, que décrit si bien Tacite. C'est cette liberté que revendiquaient, avec raison, les États généraux contre Leicester et son conseiller Thomas Wilkes.

posées comme celles qui se sont succédé en France pendant près d'un siècle.

L'école philosophique a raison quand elle soutient qu'un peuple peut changer sa Constitution et ses lois ; mais l'école historique n'a pas tort quand elle met les nations en garde contre les difficultés et les dangers d'une pareille tentative. La situation géographique, le climat, les productions du sol, les mœurs, les souvenirs, le culte surtout, donnent à chaque peuple un caractère propre qui exige, dans l'organisation politique, des formes particulières, que l'esprit le plus pénétrant ne découvrira pas, mais qui naissent spontanément des besoins successifs, quand la tradition n'est pas violemment interrompue. Si la France en 1789 avait, comme les Pays-Bas deux siècles auparavant, conservé et généralisé les États provinciaux, pour en faire sortir une assemblée nationale représentant le pays tout entier, elle aurait probablement fondé des institutions libres, sans passer par les dures épreuves qu'elle traverse depuis quatre-vingts ans.

Lors de la pacification de Gand, en 1576, et de l'Union de Bruxelles en 1577, les dix-sept provinces des Pays-Bas voulaient rester unies et défendre leurs privilèges, même les armes à la main, mais sans se soustraire à l'autorité légitime du souverain. C'est seulement après la prise d'Anvers et quand les provinces méridionales furent reconquises par les armes espagnoles, que les provinces du Nord constituèrent, en 1585, une fédération indépendante, sur la base de l'Union d'Utrecht.

L'acte d'union établissait une alliance perpétuelle entre les provinces, qui devaient s'assister l'une l'autre dans tous les cas, et contribuer toutes également aux dépenses communes. Tous les habitants étaient tenus de porter les armes ; ni la paix, ni la guerre, ni les impôts, ne pouvaient être votés que de commun accord. Nulle province ne pouvait faire d'alliance particulière, sage prescription que les Suisses avaient omise jadis, et toutes étaient tenues de se faire représenter aux États généraux. Cette dernière clause n'était pas inutile. Précédemment plusieurs provinces, le Luxembourg, Groningue et la Frise surtout, refusaient de paraître aux États, en vertu du privilège de *non evocando*. Comme aujourd'hui la Bohême et la Hongrie en Autriche, elles voulaient conserver leur autonomie

complète, et ainsi elles [illegible]saient de se soumettre en rien aux décisions d'une assemblée [illegible]ntrale.

Pour comprendre les institutions politiques des Provinces-Unies, il faut partir de ce point qu'il s'agit de l'union fédérale de provinces et de villes formant, chacune, une république indépendante et autonome, à peu près comme les villes libres qui formaient la Ligue hanséatique.

De 1585 à 1593, les États généraux se réuni[illegible] fréquemment, afin de pourvoir aux besoins de la gue[illegible]. Les affaires devenant de plus en plus nombreuses et surtout urgentes, à partir de cette année, ils siégèrent en permanence et fixèrent le lieu de leur réunion à La Haye. Chaque province n'avait qu'une voix, mais elle pouvait se faire représenter par autant de députés qu'elle le jugeait bon, à la condition de les rétribuer[1]. Généralement, la Gueldre envoyait 18 députés, la Hollande 5 ou 6, la Zélande 4 ou 5, Utrecht 3, Over-Yssel 12, Groningue 6. Certaines villes comme Amsterdam, Rotterdam, Harlem, Leiden, formant autant de républiques indépendantes, envoyaient aussi des députés aux États provinciaux et aux États généraux. Les députés s'asseyaient autour d'une grande table, suivant le rang de leur province, mais chaque province ne pouvait disposer que de six chaises. Les députés qui excédaient ce nombre devaient se tenir debout. Sauf quelques membres nommés à vie, les autres l'étaient pour trois ou six ans. Le conseiller pensionnaire de Hollande assistait tous les jours à la réunion. Comme il prenait la parole au nom de la Hollande, qui était l'État prépondérant, il exerçait dans la plupart des affaires une influence décisive. Olden Barneveld, Jan de Witt et Heinsius exercèrent le pouvoir d'un ministre dirigeant, sans en avoir ni le titre ni les attributions. Voici un fait qui donnera une idée de l'importance de ce personnage. En 1609, Olden Barneveld étant malade, l'envoyé anglais écrit à la cour : « Les États cessent de se réunir, et toutes les affaires sont arrêtées[2]. »

(1) Les députés de Hollande touchaient 4 florins et ceux des autres provinces 6 florins. Le florin valait un peu plus de 2 francs; mais, comme on le sait, la puissance d'acquisition de l'argent était plus que double de ce qu'elle est aujourd'hui.

(2) *In the mean time the States assemble not, and all business, how urgent however, stands at stay.* Winwood Papers, III, p. 62.

Par une mesure en date de 1624, dont on ne peut assez louer la sagesse et la prévoyance, tous les militaires étaient exclus de l'assemblée des États. Le capitaine général lui-même, qui commandait toutes les forces de terre de la République, n'était pas excepté. Il pouvait seulement faire des propositions au sein de l'Assemblée, mais il devait se retirer dès que commençait la délibération. Les Anglais et les Hollandais ont compris de bonne heure que la liberté est toujours exposée à périr de la main de celui qui dispose de la force armée, et il n'est pas de précautions qu'ils n'aient prises pour parer à ce péril. Ainsi dans les Pays-Bas, le commandant en chef ne pouvait déplacer les troupes sans l'assentiment des États généraux. Il ne pouvait ni les faire entrer dans une province, ni les en faire sortir, contrairement à la volonté des États provinciaux. En temps de guerre, les États généraux déléguaient toujours deux ou trois de leurs membres, avec mission d'accompagner le capitaine général, pour le surveiller, contrôler ses mouvements et donner leur avis sur toutes les opérations importantes. C'est exactement ce que fit plus tard la Convention. Ni le Taciturne, ni Maurice, ni Guillaume III, tous les trois généraux de premier ordre, ne se sont plaints de ce contrôle, et il ne semble pas qu'il ait gêné leurs mouvements.

Voici à quels objets s'étendait la compétence des États généraux : premièrement, tout ce qui concernait la défense de l'État et ses relations avec les puissances étrangères, par suite, nomination des envoyés, négociations diplomatiques et traités d'alliance ou de paix, levée des troupes, conduite supérieure des forces de terre et de mer; secondement, vote de certains impôts à répartir entre les diverses provinces, en proportion de leur richesse relative et disposition des revenus de la Confédération, dont la gestion était cependant confiée à des collèges spéciaux; troisièmement, promulgation de certains « placards » (*plakkaten*) ou ordonnances ayant partout force de loi; quatrièmement, exercice de la souveraineté sur les colonies et sur les pays de la « généralité », c'est-à-dire sur les districts qui avaient été enlevés aux Espagnols et qui n'étaient point incorporés dans l'une ou l'autre province, tels que le Brabant septentrional, Maestricht et son territoire, Staats-Vlanderen ou la partie de la Flandre qui, bordant l'Escaut, avait pu être

défendue par les inondations. La situation de ces districts était semblable à celle qui est faite aujourd'hui à l'Alsace gouvernée comme pays de l'Empire, sauf que, malgré leurs incessantes réclamations, les pays de la généralité n'avaient jamais obtenu de se faire représenter aux États généraux. Cette Assemblée nommait aussi à un certain nombre de places dont Janiçon[1] donne l'énumération exacte. Enfin elle réglait le titre des monnaies que les provinces continuaient de battre, de façon qu'elles eussent même valeur et pussent ainsi circuler partout.

L'article 13 de l'Union d'Utrecht portait « que nul ne pouvait être poursuivi pour cause de religion », et la liberté de conscience se trouvait ainsi consacrée ; mais l'assemblée centrale n'avait aucun pouvoir pour faire respecter ce principe dans les provinces, qui avaient conservé complètement le règlement des affaires de religion.

Au sein des États, les points secondaires se décidaient à la simple majorité, mais pour les matières importantes, comme la guerre, la paix, les impôts, il fallait l'unanimité. On comprend à peine comment on pouvait arriver à une résolution, car les députés des provinces devaient demander des instructions aux États provinciaux, et dans ceux-ci les nobles et les villes formaient deux corps indépendants ayant chacun sa voix. Une petite minorité, mue par des vues intéressées ou mal inspirées, pouvait donc tout entraver. Ainsi en 1609, lors de la trêve à conclure avec l'Espagne sous les auspices de la France, la Zélande s'y opposa avec la dernière opiniâtreté, et ne céda que lorsqu'elle vit qu'elle aurait seule à continuer la guerre. La Zélande et Utrecht refusèrent également d'adhérer au traité de Munster, parce que, disaient leurs députés, l'Espagne s'efforcerait de reconquérir ses anciennes provinces, dès que l'armée serait mise sur le pied de paix. La Gueldre et la Zélande s'opposèrent à la conclusion du traité de paix avec le Portugal en 1661, parce qu'on lui restituait le Brésil. Dans

(1) Le livre de Janiçon, intitulé *État présent de la république des Provinces-Unies*, donne des renseignements très détaillés sur l'organisation politique des Pays-Bas. C'est un mémoire adressé par l'auteur au landgrave de Hesse-Cassel, dont il était l'agent diplomatique. L'ouvrage a paru en 1729.

ces cas extrêmes, on passait outre, et le fait accompli l'emportait.

Parfois, quand il fallait prendre une résolution d'urgence, les députés agissaient sous leur propre responsabilité, et, comme le remarque le chevalier Temple, en exposant leur tête [1]. C'est ainsi que fut conclue la paix avec Cromwell en 1654 et l'alliance avec l'Angleterre en 1668. L'expédition de Guillaume III en Angleterre, en l'année 1688, fut décidée de la même façon. Quand une province faisait de l'opposition, on s'efforçait de la vaincre, en lui communiquant des représentations par écrit ou en lui envoyant des députations spéciales; en un mot, on mettait en œuvre tous les moyens d'influence imaginables. En 1650, les États de Hollande avaient décidé de réduire la force de leurs milices. Les États généraux envoyèrent aux différentes villes une députation à la tête de laquelle se plaça le prince d'Orange Guillaume II. Il s'agissait de faire revenir de leur résolution, non les États provinciaux seulement, mais les villes dont les États suivaient les instructions. Le *stathouder* fut reçu très froidement, et même Amsterdam refusa de lui ouvrir ses portes. Un historien, Rendorp, compte qu'il fallait obtenir l'adhésion de douze cents personnes pour qu'une résolution fût valablement prise.

Quand une proposition était faite aux États généraux d'augmenter les impôts pour pourvoir à la défense du pays, la séance était levée et les députés se rendaient *ad referendum* dans la province ou dans la ville qui les avaient délégués afin d'obtenir des instructions qui étaient impératives.

La Rochefoucauld, dans son *Voyage en Hollande*, caractérise parfaitement l'esprit d'indépendance locale qui animait alors les Néerlandais. « Chaque ville, dit-il, consulte ses intérêts particuliers, plutôt que ceux de la totalité; elle élève dans ce sentiment les citoyens et leur donne dès leur enfance un caractère de politique étudié qu'ils emploient ensuite dans leurs négociations avec les ministres étrangers. » Cette remarque est profonde : elle fait bien comprendre l'influence des institutions

(1) Voyez son curieux livre, *Remarques sur l'état des Provinces-Unies*, où il dépeint la situation des Pays-Bas avec toute la perspicacité d'un homme d'État. Temple, comme envoyé d'Angleterre, avait déterminé la conclusion du traité de la triple alliance.

libres. Sans doute l'administration des Pays-Bas était extrêmement imparfaite : multipliant les entraves, rendant impossible toute décision prompte, elle aurait exposé la République à périr, sans le bon sens extraordinaire, la prudence, la sagacité et l'esprit de conciliation des hommes de ce temps. Or ces qualités, qui sont celles de l'homme d'État, étaient très répandues et, comme le dit La Rochefoucauld, elles étaient inculquées dès l'enfance, précisément parce qu'un nombre considérable de citoyens étaient appelés à délibérer à fond sur les affaires de l'État.

Le régime despotique crée une élite qui gouverne, mais il abaisse la masse de la nation, à qui l'on ne demande qu'une seule vertu politique, l'obéissance. Dans le régime représentatif, la nation s'occupe de ses intérêts de temps à autre, quand il s'agit de nommer des députés; le reste du temps, elle est gouvernée, comme sous le régime absolu. Dans les Pays-Bas, au contraire, les citoyens, ceux du moins qui jouissaient des droits politiques, gouvernaient eux-mêmes et s'occupaient constamment des affaires publiques autant que des leurs propres; de là cette prudence et cette sagacité qu'admiraient les étrangers. Un bourgeois d'une petite ville connaissait à fond la situation de l'Europe et les idées des différents cabinets : questions d'impôt, de paix, de guerre, d'alliance, de religion, gouvernement et administration, il devait tout discuter et tout décider par lui même. Ainsi ces institutions fédérales, qu'on a toujours critiquées parce qu'en effet elles ne donnent pas assez de force au pouvoir central, avaient cependant le grand mérite de faire des hommes. Or c'est à cela principalement qu'il faut mesurer l'excellence des constitutions : développer chez le citoyen la vertu, l'intelligence, le patriotisme, voilà l'essentiel.

Pour l'examen des affaires, les États généraux nommaient dans leur sein des commissions ordinairement composées de neuf membres : un pour chaque province, ce qui faisait sept, auxquels s'adjoignaient toujours le pensionnaire de Hollande et le greffier des États. La commission qui s'occupait des affaires étrangères s'appelait *het secreet besoigne* (la besogne secrète). Elle fut établie d'une façon permanente à l'époque où la guerre contre l'Angleterre exigeait une action diplomatique rapide et cachée. Elle recevait les dépêches, les ouvrait et pré-

parait les réponses. Les membres faisaient serment de garder le secret. Quand il fallait obtenir l'assentiment des villes, les collèges municipaux nommaient aussi quelques délégués qui, à leur tour, recevaient communication de l'affaire, après avoir aussi juré le secret. Il faut dire, à l'honneur de ces députés, que les indiscrétions étaient plus rares que dans les cours [1], et que les grandes négociations diplomatiques conduites sous les auspices de la Hollande l'ont été d'une façon supérieure.

Les États généraux adoptèrent, à partir de 1639, le titre de « leurs hautes puissances (*Hoog Mogende*) ». Ils prenaient rang en Europe après les royaumes et la république de Venise. Quoique l'Espagne eût reconnu l'indépendance des Provinces-Unies au traité de Munster, elle ne voulut jamais, jusqu'en 1729, employer que la désignation de « messieurs les États généraux ». Les États généraux recevaient les ministres dans leur salle d'audience et y entendaient leurs communications officielles. L'entrée des ambassadeurs à La Haye se faisait en grande cérémonie et avec une étiquette très rigoureuse.

La présidence des États généraux appartenait, à tour de rôle, à chaque province, pour une semaine, et c'était celui qui tenait le premier rang dans la députation de la province qui occupait le fauteuil. Le président recevait les ministres et les requêtes, mettait les affaires en délibération, recueillait les voix et prononçait les conclusions. Le greffier des États, nommé à vie remplissait les fonctions de secrétaire. Comme il était le gardien des traditions, son influence était grande. Il lisait la prière à l'ouverture de toutes les séances : un laïque remplissant l'office de chapelain; c'est un trait qui marque bien le caractère particulier du calvinisme hollandais, où l'élément civil était mis au niveau de l'élément ecclésiastique.

Les Néerlandais ont été les premiers qui ont fait de la publicité un moyen de gouvernement : ils ont précédé de beaucoup les Anglais en ce point. Les résolutions des États et les autres pièces importantes étaient imprimées et envoyées à toutes les

(1) Janiçon, qui était un contemporain, affirme que le secret fut parfaitement gardé sur l'expédition d'Angleterre en 1688, et que de longtemps on ne sut rien des conférences tenues en 1708, à La Haye, entre le marquis de Torcy, ministre de France, et les ministres des alliés, pour convenir des articles préliminaires de la paix.

provinces. Il y avait « un imprimeur de leurs Hautes Puissances », dont tous les employés et ouvriers juraient de garder le secret. C'était la charge la plus lucrative de la République : elle rapportait de 25,000 à 30,000 florins par an. Les affaires étant connues par la distribution des pièces, l'opinion publique se formait, et l'on parvenait à réunir l'unanimité nécessaire. Les écrits volants, les pamphlets faisaient l'office des journaux actuels. C'était donc au moyen de la presse et de la publicité, qu'on arrivait à parer au principal défaut de la constitution fédérale.

Il n'y avait pas dans les Pays-Bas de Chambre haute. Ce n'est qu'en Angleterre que cette institution s'est développée régulièrement; elle ne faisait point partie de l'organisation politique primitive des peuples germaniques. Cependant il existait dans les Provinces-Unies un corps qui aurait pu remplir le rôle du sénat américain, si les circonstances avaient contribué à étendre ses attributions au lieu de les restreindre : ce corps était le Conseil d'État, *Raad van Staate*. Les souverains de la maison de Bourgogne et puis ceux d'Espagne avaient un Conseil d'État composé des gouverneurs des provinces, *stathouders*, et de quelques juristes de grande autorité. Pendant la guerre de l'Indépendance, les États de Hollande, de Zélande et d'Utrecht avaient nommé un Conseil composé de douze membres, dont la mission était d'aider et de contrôler le prince d'Orange, dans la haute administration des affaires. Quand, pour obtenir le secours de l'Angleterre, on eut appelé Leicester à la tête des affaires, il fallut accorder à deux Anglais le droit de siéger dans le Conseil; mais on s'efforça de réduire le pouvoir de ce corps par hostilité contre l'influence de l'étranger. Les États généraux, siégeant en permanence depuis 1593, travaillèrent aussi à réduire les attributions du Conseil, qui aurait pu leur faire obstacle. C'est ainsi que le Conseil d'État, au lieu de s'élever au rôle d'une Chambre haute exerçant une part du pouvoir législatif, devint simplement un pouvoir consultatif, chargé cependant particulièrement de l'administration des affaires de la guerre et des finances.

La principale raison qui justifie l'existence d'une Chambre haute, c'est-à-dire la nécessité de limiter l'omnipotence de la Chambre basse, n'existait pas ici, car le pouvoir des États gé-

néraux n'était que trop borné par la nécessité d'obtenir le consentement des États provinciaux et des principales villes, pour toutes les affaires importantes. Le Conseil d'État se composait de douze membres délégués par les différentes provinces, généralement pour trois ans, sauf un député de la Hollande et les deux députés de la Zélande, qui étaient nommés à vie. On votait, non par province, comme aux États généraux, mais par tête, comme dans nos assemblées. Le Conseil d'État avait donc le caractère d'un corps représentatif où l'unité de la nation trouvait son expression, tandis que les États généraux n'étaient, en quelque sorte, que la réunion des représentants d'États indépendants et autonomes. Les *stathouders* siégeaient de droit dans le Conseil d'État, ainsi que le trésorier général et le greffier des États généraux.

D'après l'instruction organique de 1588, le Conseil d'État devait donner son avis sur toutes les négociations avec les puissances étrangères, mais peu à peu le comité *het secreet besoigne* s'empara de cette branche si importante des affaires, et même, à partir de 1672, l'avis du Conseil ne fut plus demandé. Le Conseil d'État remplissait les fonctions de ce que nous appellerions maintenant le ministère de la guerre et le ministère des finances. En ce qui concernait l'armée, il était chargé de l'exécution de toutes les résolutions de l'assemblée des États, et tous les officiers lui devaient obéissance. Il levait les troupes après le consentement des États provinciaux, nommait tous les officiers supérieurs, sauf le capitaine général ou commandant en chef, qui était désigné par les États généraux; il ordonnait les déplacements des troupes, il veillait à l'entretien des places fortes, et enfin exerçait la haute justice militaire. En matière de finances, il dressait tous les ans, au mois de décembre, le budget anticipatif, *generale petitie*, pour l'année suivante, et le soumettait aux États généraux et aux États provinciaux, qui devaient également voter les impôts. Il faisait opérer la rentrée des subsides consentis par les provinces, négociait pour en obtenir le payement exact; en cas de non-payement, il avait le droit de recourir à des voies d'exécution, c'est-à-dire de saisir des otages et de mettre des troupes en quartier dans les districts récalcitrants. On n'eut jamais recours à ces rigueurs. Comme le Conseil le déclara en 1662, cer-

taines provinces étaient tellement en retard pour le payement des subsides, qu'on les aurait complètement ruinées, si on avait exigé rigoureusement les arriérés.

Enfin, fonction très digne d'attention, le Conseil d'État était chargé de régler ou d'aplanir tous les différends qui pouvaient s'élever entre les provinces. En ce point, il faisait l'office de la Cour suprême aux États-Unis, dont Tocqueville a si bien fait ressortir l'importance. Les membres du Conseil n'étaient point tenus, comme ceux des États généraux, de suivre les instructions des provinces qui les déléguaient; au contraire, ils faisaient serment de ne jamais sacrifier l'intérêt de la généralité à l'intérêt provincial. M. de La Bassecour-Caan s'appuyant sur l'opinion de Van Slingelandt, pensionnaire de Hollande de 1721 et 1729, nous apprend qu'en cette qualité de haut-tribunal d'arbitrage le Conseil d'État a rendu fréquemment de très grands services.

Les affaires, au lieu d'être administrées comme maintenant par des ministres responsables, l'étaient alors par des collèges. La responsabilité était moindre, mais l'esprit de corps et de tradition était plus fort. Aujourd'hui encore, en Angleterre, ce qui concerne la marine royale est géré par le Conseil de l'Amirauté. En France, le régent avait fait l'essai de ce système en nommant des conseils qui correspondaient aux différents ministères. C'est ce que l'abbé de Saint-Pierre appelle la *polysynodie* dans l'écrit résumé par Jean-Jacques Rousseau. En Hollande, chose plus extraordinaire, il y avait cinq collèges de l'amirauté, *admiraliteits collegien*, jusqu'à un certain point indépendants les uns des autres. Ils siégeaient à Amsterdam, Rotterdam, Hoorn, Middelbourg et Dokkum. Chaque collège était composé de sept membres, nommés par les États-généraux. Ces collèges, d'abord soumis à l'autorité du Conseil d'État, en avaient été soustraits, pour échapper à l'ingérence des conseillers anglais. En 1589, on institua un collège supérieur, pour introduire plus d'unité dans l'administration de la marine; mais l'opposition des autres provinces contre la suprématie de la Hollande obligea de le supprimer déjà en 1593. Le seul lien qui existait donc entre ces cinq collèges indépendants était l'autorité de l'amiral général. Les princes d'Orange, qui joignaient cette haute fonction à celle de *stat-*

houder et de capitaine-général, parvenaient, par suite de leur influence prépondérante, à imprimer une certaine unité aux efforts des différentes provinces : seulement, quand cette autorité cessait de se faire sentir, le service de la marine en souffrait.

Les collèges de l'amirauté étaient subordonnés aux États généraux, à qui ils prêtaient serment, et ils devaient leur soumettre régulièrement un état de leurs recettes et de leurs dépenses. Ces collèges disposaient des revenus spéciaux provenant du convoyage des navires marchands, des licences des prises en temps de guerre, et des subsides des provinces en temps de paix. Ils ordonnaient et surveillaient la construction des navires, ainsi que l'approvisionnement dont se chargeait chaque capitaine. Il résultait de cette organisation que chaque circonscription avait sa flotte. Dans les batailles navales, on voit combattre côte à côte et lutter de courage les vaisseaux de la Zélande, de la Hollande et de la Frise. L'émulation du patriotisme poussait chaque province à faire le plus qu'elle pouvait. Aux grandes époques de l'héroïsme national cette noble concurrence donnait de meilleurs résultats que la volonté suprême d'un despotisme militaire. Toutefois, les conflits n'étaient pas rares et, par exemple, les navires de la province de Hollande ne voulurent jamais se mettre sous les ordres d'un amiral zélandais. On admet assez généralement que l'organisation territoriale de l'armée allemande en corps provinciaux éveille une heureuse rivalité à bien faire, que l'on a vue reparaître également en France en 1870, entre les différents corps de volontaires.

De temps à autre, avait lieu à La Haye une réunion de délégués des cinq collèges de l'amirauté ; elle déterminait le nombre des vaisseaux à armer par chaque collège et l'emploi qui devait en être fait. Après 1648, cette réunion eut lieu tous les ans, sous le nom de *Haagsche besoigne*. Ces assemblées introduisirent plus d'unité dans l'administration de la marine, et, en même temps, elles rendirent bien plus fréquente et plus décisive l'intervention des États généraux.

Les finances de la République étaient administrées par deux hauts fonctionnaires, le trésorier général, qui était responsable du payement exact des subsides, des impôts, et le receveur général, qui en opérait la rentrée ; mais à côté d'eux, sié-

geaient aussi deux collèges : la Cour des comptes (*Reken-kamer*) et la Chambre des finances (*Finantie-kamer*). Le premier de ces collèges, composé de deux délégués de chaque province, contrôlait tout le service financier, la rentrée et la sortie des fonds et la comptabilité du trésorier général. C'est le modèle des institutions du même genre introduites aujourd'hui à peu près partout. On ne connaît pas assez les progrès en tout genre que nous devons à l'esprit pratique et juste des Néerlandais, et qui leur ont été empruntés par leurs voisins.

Le revenu de l'Union se formait du produit de la loterie, du timbre, de ce que rapportaient les pays de la généralité et surtout des aides (*beden*, *petitien*) payés par les provinces comme subside ordinaire ou extraordinaire. L'article 6 de l'Union d'Utrecht décidait que certains impôts indirects seraient votés par les États généraux et perçus directement par ses employés, mais la susceptibilité de l'esprit provincial y mit toujours obstacle. Le revenu, et, par suite l'existence de l'Union, dépendait donc de la bonne volonté de chacune des sept provinces, et l'opposition de l'une d'elles, dans des circonstances graves, pouvait mettre l'État tout entier en danger de périr.

La force de cohésion des États-Unis provient, au contraire, de ce que le pouvoir fédéral a un revenu suffisant voté par le Congrès et perçu par ses agents. Le bon sens des Néerlandais empêcha le vice des institutions d'amener des catastrophes, mais les provinces les moins zélées parvenaient, par des retards, à faire payer leur part aux autres, et il en résultait des discussions très aigres et des tiraillements sans fin. Voici quelle était la quote-part de chaque province : sur 100 florins, la Hollande en payait 58, la Gueldre 6, la Zélande 10, Utrecht 5, la Frise 12, Over-Yssel 3, Groningue 5, et Drenthe 1. Pour lever les sommes relativement considérables qu'exigeaient les besoins de l'État et des provinces, on avait mis des impôts sur tout : sur le pain, la viande, le sel, le savon, le bétail, les terres cultivées, les procès, les ventes au poids (*waag geld*) et à la mesure (*op de ronde maat*), sur la laine, les draps, le poisson, les fruits, les denrées coloniales, les domestiques, les servantes et les voitures, sur les enterrements et les mariages. Le génie de la fiscalité n'avait rien épargné, et les financiers de tous les pays pouvaient trouver des précédents dans cet ar-

senal; comme le dit Temple dans ses *Remarques*, chapitre VII, « avant que l'on puisse servir un plat de poisson avec sa sauce ordinaire, il faut qu'il ait payé trente droits différents ».

Les finances de la province de Hollande étaient généralement dans un état satisfaisant; mais il n'en était pas de même dans les autres provinces. Après la guerre de la Succession d'Espagne la « Généralité » dut suspendre deux fois les payements, une partie des provinces ne payant plus rien.

La Néerlande jouait alors en Europe un rôle fort au-dessus de sa taille. Pour qu'un si petit pays pût lutter, seul, successivement contre des colosses comme l'Espagne, la France et l'Angleterre, il lui fallait faire des sacrifices énormes; mais il s'y résigna, parce qu'il savait pourquoi il payait et qu'il s'imposait lui-même. L'envoyé français Buzenval écrivait : « Il s'est rarement vu moins de murmures dans de si grandes charges comme celles qu'ils portent. » C'est sans doute en pensant à la Hollande que Montesquieu disait : « Règle générale, on peut lever des tributs plus forts à proportion de la liberté des sujets. » D'après Temple, le revenu ordinaire de la République s'élevait à 21 millions de florins ou plus de 43 millions de francs. En temps de guerre, les dépenses étaient bien plus considérables, et on y faisait face au moyen d'emprunts.

D'après Basnage, à l'époque de la paix de Munster (1648), la dette de la seule province de Hollande montait à 140 millions de florins, somme énorme pour le temps, et qui dépassait les ressources de plus d'un grand royaume. A la fin du XVIIIe siècle, la dette de la République s'élevait à 800 millions de florins, elle était donc plus considérable que celle des autres États, et plus grande que celle qui semblait trop lourde pour la France. « En Hollande, dit Temple, les intérêts de la dette sont toujours payés avec tant de régularité que ceux qui sont remboursés en pleurent de regret. » Les villes levaient aussi des taxes locales, directes et indirectes, qui n'étaient pas inférieures au tiers des impôts généraux. Aujourd'hui aux États-Unis les impôts perçus par les États et par les communes, sont plus élevés que partout ailleurs. Il ne faut donc pas s'imaginer que la République soit nécessairement un gouvernement à bon marché; seulement l'argent est employé pour les besoins de la nation et conformément à la volonté du

peuple, qui ainsi le paie sans se plaindre. La liberté avait d'ailleurs apporté aux Pays-Bas une si prodigieuse prospérité qu'ils supportaient des charges qui eussent accablé alors tout autre pays.

Parmi les institutions des Province-Unies, il en est une dont le rôle a été bien plus grand que les prérogatives, c'est le *stathoudérat*. Le *stathouder* n'était qu'un fonctionnaire provincial: mais, en fait, le mérite extraordinaire et héréditaire des princes qui avaient été investis de cette fonction leur avait donné l'autorité d'un président de république et parfois presque celle d'un souverain. Le *stathouder* était simplement le gouverneur d'une province, le représentant du souverain. Le Taciturne avait été nommé *stathouder* de Hollande et de Zélande par le roi d'Espagne, et quand Maurice, sur la proposition d'Olden Barneveld, reçut le même titre des États de ces provinces, en 1585, « l'instruction » qui régla ses fonctions ne fit que reproduire les dispositions anciennes. Il devait veiller au maintien des privilèges et à la sécurité de la province, défendre les intérêts de la religion réformée; ayant été dans l'origine président des cours de justice provinciales, le *stathouder* avait conservé le droit d'y siéger, et il devait faire exécuter leurs arrêts; il nommait les magistrats des villes, mais ceux-ci sur une liste de présentation, et certains fonctionnaires provinciaux; chose étrange, il nommait donc ces magistrats qui eux, nommaient les députés aux États, lesquels choisissaient le *stathouder;* il désignait donc ses propres électeurs; il exerçait enfin le droit de grâce sur l'avis des magistrats locaux, excepté pour la peine capitale. Ces prérogatives étaient, on le voit, très restreintes; cependant il était aussi capitaine général et amiral de la province, et, comme en outre les princes d'Orange ont été tous successivement, sauf Maurice, nommés par les États généraux capitaine général et amiral de l'Union, ces princes, d'accord avec le Conseil et sous l'autorité supérieure des États, avaient eu le commandement des forces de terre et de mer.

La Frise et parfois Drenthe, Groningue et même Utrecht, eurent leurs *stathouders* spéciaux. Ce ne fut que Guillaume IV qui fut enfin *stathouder* des sept provinces. L'article 9 de l'Union d'Utrecht portait qu'en cas de désaccord entre les provinces, sur un point qui exigeait l'unanimité, « l'affaire serait remise,

par provision, au jugement de MM. les *stathouders* des susdites provinces, qui décideront de ce différend, et si les *stathouders* ne peuvent point s'accorder, ils choisiront des assesseurs et adjoints, et les parties seront tenues de se soumettre à la décision intervenue ». Ce rôle de conciliateur et de haut arbitre aurait pu devenir très important; les circonstances y mirent obstacle, et on ne parvint pas à réglementer cette intervention du *stathoudérat*.

En 1609, on proposa de déférer les jugements des différends entre les provinces au Conseil d'État, présidé par le prince Maurice, mais l'opposition d'Olden Barneveld fit échouer la proposition. Dans la réunion extraordinaire des délégués provinciaux de 1651, qui était presque une assemblée constituante, on reprit le même projet, sans qu'on arrivât à s'entendre. En 1663, la proposition, reprise par la Hollande, fut repoussée par les autres provinces. Ainsi, au lieu de fortifier l'autorité fédérale, on continua de l'affaiblir; néanmoins l'influence personnelle des *stathouders* contribua beaucoup à vider les différends et à prévenir les chocs des jalousies provinciales.

Ils semblaient aussi représenter la République vis-à-vis de l'étranger, quoiqu'ils n'eussent à cet égard aucun pouvoir essentiel. Dans le traité de paix de 1654 avec l'Angleterre, cette puissance exigea que ce traité fût confirmé par le serment du *stathouder*, parce qu'on pensait que cet engagement personnel pouvait seul donner une base solide à un contrat international. Les *stathouders* recevaient en cette qualité un traitement de 24,000 florins, 120,000 florins comme capitaine général de l'armée, et comme amiral le dixième de toutes les prises maritimes faites sur l'ennemi.

Le *stathoudérat* fut occupé, on le sait, par une suite de princes éminents. C'est d'abord le Taciturne, grand caractère et puissant esprit, à qui l'humanité doit l'indépendance des Pays-Bas, et par suite, probablement, le triomphe de la liberté dans le monde moderne; puis Maurice, son fils, de 1583 à 1625, le premier capitaine de son temps, suivant Henri IV; il était le véritable chef de la République sans même avoir été nommé capitaine général des armées. Frédéric-Henri, frère de Maurice, fut *stathouder* de cinq provinces de 1625 à 1647. Le premier, il reçut le titre de « Son Altesse, » *zyne Hoogheid*. Son fils,

Guillaume II, fut revêtu de toutes ses charges à l'âge de vingt et un ans. « Ce jeune homme, dit Raynal dans sa piquante, mais superficielle *Histoire du stathoudérat*, réunissait tout ce qu'il fallait pour perpétuer la gloire de sa maison, des traits agréables et majestueux, un corps robuste, adroit et infatigable, des manières aisées, séduisantes et populaires, des connaissances qui s'étendaient aux langues, à la poésie, à l'histoire, aux mathématiques, une expérience que le génie et la réflexion avaient plus étendue que les années ». Guillaume II mourut jeune, après avoir tenté en vain de s'opposer à la réduction de l'armée. A sa mort, survenue en 1650, les provinces occidentales ne nommèrent point de *stathouder* jusqu'en 1672, quand le peuple, voyant Louis XIV aux portes d'Amsterdam, acclama Guillaume III, après avoir massacré les frères de Witt. La fonction fut même déclarée héréditaire, mais, Guillaume III étant mort sans enfant sur le trône d'Angleterre, la place demeura de nouveau vacante jusqu'en 1747. Le péril de l'État souleva le peuple comme en 1672, et ce fut lui qui imposa la nomination de Guillaume IV, élu successivement *stathouder* dans les sept provinces. La charge fut de nouveau déclarée héréditaire, et cette fois même dans la ligne féminine. Son fils, Guillaume V, fut le premier *stathouder* né et le dernier prince qui porta ce titre mais son autorité réelle était très amoindrie.

Le *stathouder* n'avait aucune des prérogatives qui appartiennent même aux souverains constitutionnels dont les pouvoirs sont les plus limités; il n'exerçait aucune part du pouvoir législatif et presque aucune du pouvoir exécutif; si les princes d'Orange ont commandé l'armée et la flotte, et encore sous de nombreuses réserves, c'est seulement à titre de général et d'amiral. Les services rendus par ces princes éminents ont fait toute leur puissance. La fonction qu'ils occupaient n'était pas un rouage essentiel de l'organisation politique, car, pendant qu'elle n'a pas été remplie, l'administration marchait à l'ordinaire. L'institution du *stathoudérat* s'explique par l'histoire des Pays-Bas, où elle a pris naissance; pour la transplanter ailleurs, il faudrait une famille illustre aimée par tous, qui, en même temps, se contentât de pouvoirs beaucoup moindres que ceux d'un président de République, et qui, ayant tout le prestige de la royauté ne réclamat aucune de ses prérogatives.

La souveraineté était, en réalité, exercée par les États provinciaux, et là même elle était très limitée. Les souverains de la maison de Bourgogne, puis Charles-Quint et Philippe II, s'étaient efforcés d'établir peu à peu un État unitaire ; mais, après que l'émancipation fut proclamée, chaque province se retrouva un État indépendant. Durant la guerre, la Hollande et la Zélande commencèrent à exercer tous les droits de la souveraineté, et les autres provinces en firent autant. Elles ne cédèrent au pouvoir central par l'Union d'Utrecht que les prérogatives indispensables à la défense, et encore leurs députés ne pouvaient voter que conformément aux instructions reçues, comme l'auraient fait des ambassadeurs, de sorte que l'autonomie provinciale restait entière. Les grands citoyens comme Olden Barneveld[1] et de Witt, nourris des traditions républicaines de Rome et de la Grèce, ne voulaient en rien diminuer les droits souverains des provinces, qu'ils s'efforçaient, au contraire, d'étendre le plus possible, en combattant le *stathoudérat* et en restreignant les pouvoirs déjà si limités des États généraux.

La même question a été débattue avec passion en Amérique entre les partisans de l'Union et ceux de la souveraineté des États, puis entre les républicains et les démocrates. C'est le grand problème de la décentralisation, encore si vivement discuté aujourd'hui. On peut comprendre le gouvernement comme exercé par un homme inspiré de Dieu ou par une assemblée représentant la raison. Le roi ou l'assemblée ont alors le droit d'imposer leur volonté, puisqu'elle est supposée sage et conforme au bien général. Cette notion du pouvoir, empruntée à la Rome impériale et ravivée par les juristes, a fortifié la royauté à partir du XVe siècle ; elle a atteint son apogée sous Louis XIV et a été adoptée également par la révolution

(1) Olden Barneveld se glorifiait d'avoir été l'instrument dont Dieu s'était servi, dans sa bonté, pour donner aux États provinciaux plus d'autorité, de majesté, d'indépendance et de pouvoir. En 1654, les États de la Hollande écrivaient : « Il est notoire que les États des différentes provinces ne doivent compte à qui que ce soit au monde des résolutions qu'ils prennent dans l'exercice de leur pleine et entière souveraineté » (cité par M. de La Bassecour-Caan, *Schets van de regeringform van Nederland*, p. 134). De Witt prétendait que les États provinciaux exerçaient la pleine souveraineté pour toutes les matières qu'ils n'avaient pas volontairement confiées à d'autres.

française. C'est là, on peut le dire, la notion latine de la souveraineté : elle est au fond philosophique et rationnelle. Dans les idées germaniques, au contraire, l'individu est considéré comme souverain. Il est tenu de respecter les droits d'autrui, mais l'État ne peut lui demander que ce qu'il consent à donner. Il ne doit obéissance qu'à ses élus; s'il porte les armes et s'il paye un impôt, c'est parce qu'il l'a voté. Dans ce système, l'État sort de l'union ou de la fédération volontaire. Dans les communes, les individus se gouvernent directement eux-mêmes; ils délèguent des députés qui forment les États provinciaux, et ceux-ci à leur tour choisissent des mandataires qui forment les États généraux.

De ce système résultent deux conséquences : premièrement, le mandat impératif imposé aux députés, qui doivent se conformer aux volontés de leurs commettants, sans chercher eux-mêmes ce qu'ils croient le meilleur; secondement, nécessité de l'unanimité pour toute résolution. En effet, l'individu, la commune, la province, étant absolument indépendants, ne peuvent être obligés que de leur consentement; la majorité ne peut imposer sa volonté à la minorité, car celle-ci est souveraine. De là le *veto* en Pologne, de là partout au moyen âge, le droit reconnu aux corps et aux individus de ne se soumettre qu'aux lois qu'ils ont votées. Telle était aussi la règle dans les États provinciaux des Provinces-Unies; ils étaient composés de nobles siégeant en personne et des délégués des villes, et ceux-ci devaient se renfermer dans les instructions reçues de leurs commettants : par exemple un impôt, pour être valablement voté, devait être accepté par les administrations de toutes les villes ayant siège aux États. De même que la République était une fédération de provinces, ainsi la province était une fédération des cités et des nobles. La souveraineté était conséquemment éparpillée sur toute la surface du pays; elle n'était concentrée nulle part. Rien de plus opposé à ce régime que l'idée d'une république unitaire, que les républicains français ont empruntée à la Grèce, et qu'ils n'ont pas encore abandonnée aujourd'hui. Leur idéal, au fond, n'est autre que l'absolutisme, sauf que le pouvoir est exercé par une assemblée, au lieu de l'être par un homme. Et pourtant, on ne peut trop le répéter, sans une autonomie très forte des provinces

et des communes, il n'y a ni république ni démocratie.

La compétence des États provinciaux s'étendait à tout. Comme le prétendait Jean de Witt, elle n'était limitée que par les privilèges des villes et les attributions peu nombreuses des États généraux. Les assemblées provinciales votaient les impôts nécessaires pour couvrir les dépenses de la province et pour payer les subsides réclamés par le Conseil d'État et affectés aux services de l'Union : elles décidaient les propositions que leur soumettaient les États-généraux concernant la guerre, la paix, les traités d'alliance ; elles faisaient les lois et les règlements, mais applicables seulement dans la province ; elles levaient les troupes et nommaient les officiers, elles concédaient des privilèges aux communes et battaient monnaie, mais conformément à une loi qui s'appliquait à toute l'Union.

Dans les États provinciaux, à côté des délégués des villes, siégeaient les nobles, qui étaient censés représenter les campagnes. L'aristocratie fut toujours moins puissante ici que dans le reste de l'Europe féodale. Les hommes libres des anciennes tribus bataves et frisonnes conservèrent leur indépendance et leur propriété, et le pays, très pauvre à l'origine, ne s'enrichit plus tard que par le commerce et la pêche, qui donnèrent le pouvoir à la bourgeoisie. Les principaux nobles s'appelaient *ambachts-heeren ;* ils n'étaient autres que les *ambacti* dont parle César. Ils rendaient la justice dans les villages, y intervenaient dans l'administration par un bailli et conduisaient leurs hommes à la guerre.

Comme rémunération de ces fonctions, ils recevaient la jouissance viagère d'un domaine, *ambachts-heerlycheden*, dont une usurpation insensible les rendit plus tard propriétaires héréditaires. Dans les États de Hollande, l'ordre de la noblesse ne comptait que sept membres ; ils se recrutaient par cooptation, et tous ensemble n'avaient qu'une voix dans le vote. Après la mort du Taciturne (1584), trente-deux villes se faisaient représenter à ces États ; mais à partir de 1608 il n'en resta plus que dix-huit, les autres laissèrent prescrire leur droit pour éviter les frais occasionnés par l'envoi des députés ; c'est ce qui s'est vu souvent dans l'histoire des institutions politiques : autant de droits ont été abandonnés par indifférence et parcimonie que ravis ou supprimés par violence. Chaque ville avait sa voix

et son banc; elle envoyait le nombre de députés qu'elle voulait, ordinairement un bourgmestre, quelques échevins, et toujours le pensionnaire, qui prenait la parole et émettait le vote [1].

Les objets peu importants pouvaient seuls se régler à la majorité des voix; pour tout ce qui concernait les intérêts majeurs de la province, il fallait l'unanimité. Les députés juraient de ne voter que conformément à leurs instructions, et, quand ils n'en avaient point reçu, ils devaient demander une remise de l'affaire pour en référer, *ad referendum*, à leurs commettants. Toutes les affaires étaient donc discutées et décidées au sein des collèges des villes. On comprend qu'avec les complications inouïes d'un semblable régime et les retards auxquels elles donnaient lieu, il fallait un grand bon sens et un esprit public très puissant pour qu'on pût arriver à une résolution.

Les États provinciaux se réunissaient quatre fois par an; ils étaient présidés par le pensionnaire provincial. La convocation aux sessions indiquait les objets à l'ordre du jour qui étaient ainsi d'avance examinés et décidés dans les collèges communaux et au sein de l'ordre de la noblesse. Les États provinciaux nommaient un collège permanent chargé de l'exécution de leurs résolutions; il s'appelait *gedeputeerde staten* ou *gecommitteerde raden*. Cette institution était excellente; conservée et rétablie en Belgique et en Hollande, elle y rend de grands services. La « députation permanente », nommée par les États, en était le pouvoir exécutif; elle gérait les finances, les affaires militaires et tous les intérêts provinciaux, conformément aux décisions des états.

Un personnage qui jouait un rôle considérable et que rien ne remplace dans nos organisations administratives actuelles, c'est le pensionnaire, *raadpensionaris*. Les villes avaient également leur *pensionnaire*, nommé d'abord *landsadvocaat* ou « avocat du pays ». Il avait pour mission de défendre les privilèges de la province contre les usurpations du souverain.

(1) La manière dont se discutaient et se décidaient les affaires au sein des États provinciaux est parfaitement décrite dans une courte étude du célèbre romancier néerlandais Van Lennep, intitulée *Een Vergadering der Staten van Holland* (*une Réunion des États de Hollande*).

Après l'émancipation, il continua de veiller à la défense de l'autonomie provinciale. Il présidait aux travaux des États provinciaux, les convoquait, leur exposait les affaires à traiter, tenait les procès-verbaux et la correspondance, surveillait l'administration, en général, et en rendait compte aux États. Le pensionnaire de Hollande, ayant droit de siéger dans toutes les commissions, même dans celle des affaires étrangères, exerçait une influence prépondérante en rapport avec l'importance de la province qu'il représentait. Il négociait avec les agents des puissances et ainsi faisait les fonctions d'un ministre des affaires étrangères. Par son influence personnelle, il entrainait les votes des députés et les amenait à une entente indispensable à l'expédition des affaires. L'autorité et l'expérience qu'il acquérait dans le maniement constant des affaires publiques, la connaissance des précédents, la sécurité de sa position, tout lui permettait une action bien autrement efficace que celle d'un ministre parlementaire, passant aux affaires sans avenir certain, toujours en lutte d'éloquence ou d'influence contre l'opposition, à la merci d'une majorité souvent douteuse, exigeante, ingouvernable. Quelques-uns des grands-pensionnaires de Hollande peuvent être rangés parmi les plus grands ministres de leur temps : Olden Barneveld, Johan de Witt [1], Gaspard Fagel, Anthony Heinsius.

Dans nos institutions à la fois trop et trop peu démocratiques, nous avons tout abandonné à la mobilité des majorités, sans réserver une place à l'esprit de tradition, à la supériorité de l'intelligence, à la connaissance approfondie des affaires. Sans doute, la décision ne peut être enlevée à ceux qui représentent le peuple, mais au moins, il faudrait quelqu'un qui eût mission et capacité de les éclairer et de les guider. Or c'est là ce que

(1) Johan de Witt fut, pendant les vingt ans qu'il resta en fonction (1653 à 1672), le vrai souverain de la république, comme le fut Périclès à Athènes. Il disposait à son gré des États de Hollande, et deux des autres provinces avaient en lui une si grande confiance, qu'ils lui donnaient pour ainsi dire carte blanche. Ainsi les articles-décrets du traité avec le Danemark du 9 février 1666 ne furent point soumis aux provinces, qui les ratifièrent aveuglément. La triple alliance fut conclue, en 1668, de la même façon. Comme le dit M. de La Bassecour, c'est lui qui dirigeait toute l'action diplomatique de son temps. C'est la marque d'un bon esprit chez un peuple de se laisser conduire ainsi par les hommes de bien et d'expérience.

faisait autrefois le pensionnaire. En étudiant les institutions de la république des Provinces-Unies, qui étaient certainement celles d'un peuple libre, on pourrait trouver ainsi un remède à plus d'un vice du régime constitutionnel.

De l'avis unanime des contemporains, une des supériorités de la Néerlande était que la justice y était mieux rendue qu'ailleurs. Elle l'était en première instance, dans les villes, par les échevins et le *schout*, dans les campagnes par les baillis et le *drosten*. Il y avait des cours de justice dans chaque province sauf en Zélande. Il y avait une cour d'appel pour la Zélande et la Hollande (*Hof van Holland*) et une cour supérieure (*Hooge raad*) instituée pour juger les affaires qui, avant la séparation des provinces du Nord, étaient portées devant le Grand Conseil de Malines. La Frise et la Groningue avaient aussi une cour d'appel. Le procureur général représentait l'intérêt de l'État. L'organisation était assez semblable à la nôtre. La publicité, l'égalité assez grande des rangs, le contrôle général des actes publics, rendaient impossibles les abus qui existaient ailleurs.

Pour terminer cette esquisse de l'organisation politique de la république des Provinces-Unies, il faut maintenant pénétrer dans les villes et voir comment elles se gouvernaient, puisque c'étaient elles qui exerçaient la souveraineté et qui dictaient les résolutions des États provinciaux et des États généraux.

Les institutions des différentes villes n'étaient point les mêmes, parce que leur histoire et leur formation différaient; mais au fond certains principes fondamentaux se retrouvent partout non seulement dans les Pays-Bas, mais dans l'Europe entière. Les villes s'étaient peuplées ici, comme ailleurs, de propriétaires anciennement libres, les « lignages » ou *geslachten*, et de serfs qui avaient acquis la liberté soit du seigneur, soit simplement par le fait de leur résidence. Ceux-ci étaient les petites gens, les gens de métier, les travailleurs; primitivement ils n'avaient aucun droit politique. Les souverains concédèrent aux villes des franchises, souvent moyennant finances. Ces franchises leur donnaient le droit de lever des impôts et de n'en payer que de leur consentement, de s'administrer elles-mêmes, de n'être justiciables que de leurs magistrats. Le *schout* rendait la justice avec les échevins (*schepenen*, *scabini*), plus tard

ces magistrats s'occupèrent aussi de l'administration ; ils étaient nommés par le souverain. Quand il s'agissait de décisions importantes, par exemple d'un impôt à établir, tous les bourgeois étaient convoqués au son de la cloche pour délibérer, et qui ne venait pas était condamné à une amende. C'était donc le gouvernement direct, comme on le retrouve encore aujourd'hui dans les communes suisses des cantons primitifs. Le même régime existait en France au moyen âge, comme le montre Tocqueville dans une très curieuse note de son admirable livre, *l'Ancien régime;* mais peu à peu les plus aisés, les plus actifs se rendirent seuls à la réunion générale, qui n'était autre chose que l'ancien *mallum* germanique.

Ces bourgeois les plus empressés à faire usage de leurs droits, *de vroedsten*, c'est-à-dire « les plus énergiques », finirent par former un corps de notables appelé *vroedschap*. A partir du XVe siècle, ces notables trouvèrent la charge de gouverner par eux-mêmes trop lourde; ils demandèrent comme une faveur de pouvoir se faire représenter par des délégués, et les princes de la maison de Bourgogne n'y consentirent point sans résistance. Le premier exemple de ce genre que l'on cite est celui de Harlem en 1428. Au XVIe siècle le changement s'était accompli partout. Le *vroedschap* était un collège de bourgeois plus ou moins nombreux qui se recrutait lui-même et qui exerçait le gouvernement de la cité. Les autres habitants avaient laissé prescrire leur droit d'intervenir dans la gestion des affaires communales et même celui de nommer des représentants. De citoyens libres, ils étaient devenus des administrés. Le pouvoir appartenait à un corps oligarchique de bourgeois privilégiés. Non seulement ce corps administrait la cité, mais il contribuait à gouverner directement l'État, car il nommait les députés aux États généraux et aux États provinciaux, et toutes les résolutions qui exigeaient l'unanimité lui étaient soumises.

La plupart des villes avaient un pensionnaire, homme de loi, ordinairement prudent, érudit, éloquent, chargé spécialement de défendre les privilèges de la cité et de prendre la parole, en son nom, au sein des États provinciaux. Les services rendus par ce fonctionnaire sont considérables. Presque toutes les villes avaient aussi plusieurs bourgmestres, qui, de concert

avec les conseillers, géraient les intérêts matériels, administraient les biens et les finances. Les conseillers (*raden*), d'abord nommés par le souverain pour veiller à l'administration, se confondirent plus tard avec les membres du *vroedschap*. Ces principaux magistrats étaient nommés par le *stathouder* ou, quand il n'y en avait point, par la cour de justice, sur des listes doubles ou triples formées par le *vroedschap;* mais fréquemment aussi celui-ci nommait directement.

Pour mieux donner une idée de l'administration d'une ville au XVIe siècle, en Néerlande, nous exposerons plus en détail celle d'Amsterdam.

Dans cette ville, la plus riche et la plus importante de la République, le *vroedschap* ne se composait que de trente-six conseillers ou *raden*, qui se recrutaient eux-mêmes à la majorité des voix. Le conseil des anciens, *oud-raad*, comme on l'appelait à Dordrecht, était formé des anciens bourgmestres ou échevins, au nombre de douze. Il y avait quatre bourgmestres et neuf échevins en exercice. Ceux-ci choisissaient un bourgmestre au sein de l'*oud-raad*. Cette élection si limitée donnait lieu au proverbe : *eens burgermeester, altyd burgermeester*, « une fois bourgmestre, toujours bourgmestre ». Les bourgmestres nommaient les échevins sur une liste dressée par les trente-six échevins. Le *schout*, magistrat judiciaire, nommé autrefois par le souverain, l'était aujourd'hui par les bourgmestres, sur présentation par le *vroedschap*. Les trésoriers, les commissaires des mariages, des orphelins, des affaires maritimes, des finances, et les fonctionnaires subalternes étaient au choix des bourgmestres. Le collège des échevins avec le *schout* avait le droit de faire les lois et règlements. Il formait aussi un banc de justice ou *vierschaar*.

Nous avons ici le type d'un régime oligarchique aussi exclusif qu'on peut le concevoir. Le gouvernement de la cité était aux mains de trente-six familles, et le reste de la population n'avait aucun droit d'intervention dans la gestion des affaires publiques. Cependant cette oligarchie bourgeoise sut gouverner avec tant de sagesse et de prudence qu'elle conserva le pouvoir jusqu'à la chute de la République, sans soulever de réclamations sérieuses de la part de ceux qui étaient privés de tout droit politique.

La plupart des villes présentaient quelques particularités. A Dordrecht, à côté du collège des bourgmestres et des échevins, on rencontrait le collège des huit, *de goede leeden van de Achten*, qui représentait l'ancienne commune divisée en quatre quartiers. Ces huit membres étaient autrefois nommés par les doyens des métiers ou *gilden*, plus tard ils le furent par le conseil des anciens. Nimègue présentait un régime plus démocratique. Les *gilden* ou métiers intervenaient directement dans l'administration. Les vingt-quatre membres du Grand Conseil, *het magistraet*, étaient nommés par les maîtres des *gilden*. Les maîtres des *gilden* choisissaient dans celle de Saint-Nicolas un collège de huit maîtres, qui devait être consulté par le Grand Conseil dans toutes les affaires importantes, et même dans les circonstances extraordinaires, ainsi pour la nomination d'un *stathouder*, pour donner des instructions aux députés, il fallait demander l'avis de tous les bourgeois. Le gouvernement direct primitif s'était conservé, grâce à l'esprit politique des métiers, qui avait été ici plus actif ou plus puissant ailleurs.

Les villes en France, même après que Louis XIV leur eut enlevé l'indépendance qui leur restait, avaient une forme de gouvernement moins oligarchique que la plupart des villes des Pays-Bas, mais l'esprit était ici tout républicain. La bourgeoisie, affranchie de l'autorité royale, était en réalité devenue souveraine; c'est elle qui dirigeait tout dans l'État. Les familles gouvernantes étaient très peu nombreuses, mais elles ne pouvaient opprimer les autres, qui leur étaient égales et qui vivaient à côté d'elles sur le même pied ; ainsi la liberté générale était maintenue et les droits de tous respectés. La main d'un maître ne se faisait pas sentir. En France, la forme des anciennes libertés s'était par endroits mieux maintenue; mais les représentants du pouvoir central intervenaient dans toutes les affaires locales et en réalité décidaient de tout, jusque dans le dernier village. Ce n'était pas la soif d'un pouvoir illimité et se faisant partout sentir, c'était le besoin d'argent qui avait poussé la royauté à étendre ainsi son intervention. En Hollande, les villes gouvernaient l'État et le constituaient; en France, l'État gouvernait les villes, parce que l'État c'était le roi.

S'il fallait juger de l'excellence d'une forme de gouvernement uniquement par la prospérité qu'elle produit ou permet, il fau

drait n'avoir que de l'admiration pour le système fédéral des Provinces-Unies, car jamais on ne vit un développement économique plus prodigieux que celui de la république néerlandaise, après qu'elle eût secoué le joug de l'Espagne. Elle acquit, en peu d'années, la suprématie des mers. Ses colonies occupaient un espace énorme dans les deux hémisphères. Elle possédait dans l'Amérique du Nord ce qui devait devenir la Nouvelle-Angleterre, dans l'Amérique du Sud le Brésil, en Afrique le cap de Bonne-Espérance, Coromandel et partout des comptoirs, en Asie Ceylan, la côte du Malabar et les riches îles de la Sonde. Elle ajoutait aux quatre parties du monde une cinquième qui porte son nom, la Nouvelle-Hollande, ainsi que la Nouvelle-Zélande et l'île Van Diemen. Elle faisait le commerce de l'univers. Ses rades, ses ports, ses rivières étaient trop étroits pour les vaisseaux qui s'y pressaient. Elle avait, dit-on, 3,000 navires et 100,000 matelots, les meilleurs et les plus braves dans les tempêtes et dans les batailles, comme ils surent le prouver dans cent rencontres avec les Portugais, les Espagnols, les Anglais, les Français. Les plus riches produits des deux mondes encombraient les quais d'Amsterdam. Les affaires étaient si colossales qu'on s'habituait à les compter non par écus, mais par tonnes d'or. La banque d'Amsterdam créait le type des grands établissements de crédit, escomptait les traites de tous les pays et émettait un papier si solide qu'il faisait prime sur l'argent. La Compagnie des Indes était le grand modèle de nos sociétés anonymes ; elle donnait des dividendes inouïs, 75 p. 100 en 1606, 50 en 1610, 57 en 1612, 67 en 1616.

La population s'accroissait en proportion de la richesse, ainsi celle d'Amsterdam s'élevait de 75,000 en 1580 à 130,000 en 1610 et à 300,000 bientôt après. L'État entier contenait trois millions et demi d'habitants, à peu près autant que l'Angleterre, et ils étaient incomparablement plus riches. Point de misère, mais point de luxe insolent. Il n'y avait pas de couvent pour entretenir l'une et pas de cour à la Louis XIV pour fomenter l'autre. Tous étaient au travail ; les magistrats municipaux eux-mêmes en donnaient l'exemple, étant presque tous engagés dans le commerce. Les habits étaient simples, les mœurs austères et pures ; on recherchait beaucoup le bien-être mais il n'y avait nulle ostentation. Le calvinisme avait pénétré

la nation de son esprit. L'Amérique du Nord nous a offert longtemps le même spectacle [1].

L'agriculture n'était pas moins prospère que le commerce. Les plus belles prairies du monde étaient conquises sur la mer, à force d'industrie et de persévérance; elles se couvraient de ces admirables troupeaux dont les peintres du temps nous ont conservé l'image et dont les produits s'exportaient au loin. Les cultivateurs, ailleurs ruinés par le fisc et écrasés par leurs maîtres, étaient ici libres, riches et fiers de leur indépendance. L'envoyé vénitien Contarini raconte qu'un fermier proposa au stathouder Maurice de lui donner sa fille avec une dot de 100,000 florins [2]. La pêche, cette agriculture de la mer, comme on l'a nommée, rapportait des trésors non moins considérables. Mille navires pêchaient la baleine et surtout le hareng pour le saler, d'après la méthode inventée par Beukels de Biervliet, et l'expédier ensuite dans le Midi en échange de vins, de soie et de laine et de cent autres objets que la Néerlande ne produisait pas elle-même.

Les nombreux écrivains qui en Néerlande ont inauguré les recherches économiques [3] ont parfaitement indiqué les causes de cette prospérité qui remplit les contemporains d'admiration et d'envie. Ces causes peuvent se résumer en un mot, — *liberté :* liberté de conscience, qui attira en Néerlande les hommes les plus entreprenants, les plus énergiques du Portugal, de la Belgique et de France, chassés par l'intolérance, — liberté de circulation et de domicile, qui attirait tous les étrangers, — institutions libres et justice honnête qui garantissait la fortune acquise contre les usurpations des grands et les exactions du

(1) Toutefois, à partir de la paix de Munster la décadence commença. La direction des affaires passa presque entièrement aux mains d'une oligarchie. Les commerçants absorbés par le soin de leurs affaires, cessaient de s'occuper de la chose publique. Le luxe et l'égoïsme se développèrent en même temps. Le sentiment d'indifférence de la bourgeoisie était bien indiqué dans ce mot souvent répété alors : *Wat de heeren wysen moeten wy pryzen.* « Nous devons approuver ce qu'ont décidé les messieurs. » C'est le soulèvement contre la domination oligarchique qui causa souvent des troubles, et qui, par exemple, amena la mort des frères de Witt et la révolution de la fin du XVIIIe siècle.

(2) Voyez Motley, *the United Netherlands*, conclusion.

(3) On peut consulter à ce sujet le travail si curieux de E. Laspeyres, *Geschichte der volkswirthschaftlichen Anschauungen der Niederlænder.*

fisc, — liberté de la parole et de la presse, qui prévenait les abus et assurait une administration probe et équitable, — liberté du capital et en certaine mesure des échanges, qui fécondait la production et facilitait le commerce, — probité en affaires, qui développait le crédit, — intelligence et prévoyance, qui faisaient creuser des canaux, des ports, construire des routes, aider de toute manière au transport des produits, — liberté individuelle qui développait l'initiative et poussait au travail, en leur assurant la jouissance de leurs fruits.

Sans doute les institutions politiques que nous avons décrites étaient imparfaites, mais l'esprit qui les fit naître et qui leur donna la durée fut excellent. C'est l'amour de la liberté, la résolution de braver la mort pour la conserver, et en même temps un bon sens froid, une grande sagesse et un profond sentiment religieux. Les mêmes qualités qui donnèrent la victoire aux Pays-Bas, dans leur glorieuse lutte contre l'Espagne, leur permirent de maintenir leurs institutions républicaines, sans tomber dans l'anarchie et sans se réfugier dans le despotisme.

CHAPITRE XIII

HISTOIRE DE LA LIBERTÉ EN HONGRIE

Au VIIe siècle, Swatopluk était parvenu à fonder, dans l'ancienne Pannonie, un puissant empire, en groupant sous son autorité des populations diverses de nom, mais toutes, semble-t-il, de race slave, lorsqu'arriva de l'Orient un nouvel essaim de conquérants de race jaune.

C'étaient les Magyars, dont Constantin Porphyrogénète avait déjà parlé en les nommant Μαξαροι, et en disant qu'ils étaient fixés au nord du Palus-Méotide. Avant de commencer leurs migrations, ils avaient habité, jusqu'au VIIe siècle, les environs de l'Altaï, à côté des Turcs, autre branche de la famille touranienne, qu'ils devaient rencontrer plus tard aux bords du Danube, mais le sabre à la main, chacun de ces deux peuples représentant deux cultes différents, empruntés, l'un aux Juifs, l'autre aux Arabes, c'est-à-dire à deux rameaux de la race sémitique. Vers la fin du IXe siècle, Arpad, élevé sur le bouclier, conduit d'abord ses bandes en Transylvanie ; ensuite, à la tête de deux cent mille guerriers, il bat Swatopluket, s'empare du territoire qui fut appelé Hongrie, soit du nom des Hongrois, soit de celui de la ville de Ungvàr, forteresse des Huns[1]. Les Magyars nous sont représentés avec les mêmes caractères physiques que les Huns : petits de taille, bruns de peau, l'aspect effrayant, les yeux noirs et enfoncés, les cheveux rasés devant, braves, tirant fort bien de l'arc, et toujours à cheval, mais féroces, mangeant le cœur de l'ennemi tombé dans le combat.

(1) Les Hongrois appellent leur pays Magyarorszag, c'est-à-dire Magyarie.

Pendant un siècle, sous les successeurs d'Arpad, ils continuent à mener l'existence de barbares à moitié nomades, ravageant toute l'Allemagne, où ils tuent Léopold, duc de Bavière, en 906, pénétrant jusqu'en Italie, où ils battent Bérenger, et rentrant dans leurs vastes plaines, tout fiers de leurs exploits et chargés de butin. Étienne, leur premier roi (997), les convertit au christianisme, et reçut du pape Sylvestre II, en reconnaissance des services rendus à la foi, la fameuse couronne et le titre d'Apostolique, porté encore aujourd'hui par l'empereur d'Autriche, en sa qualité de roi de Hongrie.

Il y a peut-être des peuples qui entendent mieux la liberté et qui en font un meilleur usage; je ne pense pas qu'il s'en trouve qui l'aiment davantage. Le Hongrois a une telle horreur de la sujétion qu'il supporte à peine la règle. La vue seule d'un fonctionnaire, d'un représentant de la police, qu'il n'aurait pas contribué à élire, l'irrite. Tandis que l'Américain ne s'insurge que contre l'arbitraire et s'incline devant la loi, l'ombre seule de l'autorité suffit pour effaroucher le Magyar. La liberté est plutôt pour lui l'indépendance du moyen âge, qui consiste à faire tout ce qu'on veut, que le droit de participer à la confection des lois et de n'obéir qu'à elles. Mais si les Hongrois comprennent moins bien que les Anglo-Saxons quelles sont les limites de la liberté, ils sont aussi disposés qu'eux à tout sacrifier pour la défendre ou la reconquérir. En cela, ils diffèrent beaucoup du bourgeois contemporain, résigné à tout subir, pourvu qu'on lui laisse ses écus, ses plaisirs et le repos. Comme les chevaliers d'autrefois, qu'il s'agisse de satisfaire une vanité puérile, ou de servir une grande cause, ils donneront sans compter, tantôt comme Esterhazy, afin de l'emporter, à un congrès, sur tous les autres diplomates par le luxe extravagant de ses costumes, tantôt comme Széchenyi, pour encourager les travaux utiles qui doivent enrichir la patrie. Singulier composé, ils tiennent à la fois des Anglais et des Orientaux, des derniers sans doute par l'influence de la race, des premiers par celle des institutions. « Nation fière et généreuse, a dit très bien Voltaire, l'appui de ses souverains et le fléau de ses tyrans ! »

Dans leurs luttes de parti, ils observent une discipline qui étonne chez un peuple aussi ardent. Tous ceux d'une opinion

s'imprègnent des mêmes idées, parlent de la même façon [1] et marchent dans le même sens. Il en résulte une force immense qu'on ne peut ni assez louer quand elle est consacrée à la défense d'une juste cause, ni assez redouter quand elle est mise au service d'une idée fausse. De même que l'unanimité de la résistance à l'arbitraire a sauvé la Hongrie, de même l'unanimité des efforts pour assujettir les autres races l'a exposée et l'expose encore aux plus sérieux périls. Les mesures qu'ils prennent de plus en plus rigoureuses pour imposer la connaissance et l'emploi de la langue magyare aux Croates, aux Slovènes, aux Serbes, aux Roumains et aux Allemands habitant le territoire de la Transleithanie, ne peuvent pas aboutir à magyariser ces populations et elles sèment des germes de ressentiment bien dangereux pour l'avenir. Il n'y a pas d'histoire qui montre mieux que celle de la Hongrie l'héroïsme que peut inspirer l'amour de la patrie et de l'indépendance. Elle mériterait d'être enseignée partout pour montrer à la jeunesse combien la conquête de la liberté coûte d'efforts persévérants, de sanglants sacrifices, et de quelles grandes choses est capable une nation faite pour en jouir. Tandis que tous les autres pays, sans excepter même l'Angleterre, ont subi pendant un temps le despotisme, jamais les Hongrois ne s'y sont résignés. Toujours ils ont eu l'âme assez haute pour aimer la liberté plus que le repos, l'aisance et la vie même, et le bras assez fort pour repousser ceux qui prétendaient la leur ravir. Dès le jour où ils ont décerné la couronne de Saint-Étienne aux Habsbourg, ceux-ci ont tout fait pour les soumettre à leur pouvoir arbitraire. Plus d'une fois, dans cette lutte, qui a duré trois siècles, les Hongrois ont été défaits ; ils n'ont jamais été domptés. Soit par la force des armes, soit par la résistance légale, ils ont toujours fini par imposer au souverain le respect de leurs droits héréditaires.

La plupart des autres peuples n'ont pas su préserver leur liberté des entreprises de leurs rois, appuyés sur l'armée et les fonctionnaires ; les Magyars ont défendu la leur, même

(1) C'est ce que remarque entre autres un voyageur anglais, judicieux observateur, M. Charles Boner auteur d'un livre très bien fait : *Transylvania.*

contre une dynastie entourée du prestige de la dignité impériale et disposant des forces de dix royaumes. Dans un temps où certaines nations se soumettaient au pouvoir absolu, comme on se courbe sous l'inéluctable nécessité d'une loi physique, il est salutaire de rappeler l'exemple de ceux qui ont cru que le pire des maux est la servitude. A cet effet, je ne connais rien qui vaille les annales de la Hongrie, sauf celles des Pays-Bas à l'époque où ils s'affranchirent de l'inquisition romaine et du despotisme espagnol. La résistance des Hollandais a été peut-être plus héroïque dans ses actes, plus pure dans ses motifs, plus glorieuse dans ses résultats; celle des Hongrois a duré plus longtemps et n'a pas été moins persévérante. Voulez-vous inspirer aux hommes l'amour de la liberté, parlez-leur des peuples qui ont su la conquérir ou la garder, et cessez de leur vanter les capitaines fameux, les grands conquérants et les rois-soleils : César, Napoléon et Louis XIV.

Etienne donna au pays des lois excellentes, toujours invoquées; il fit régner l'ordre et favorisa les progrès de la civilisation. Sous ses successeurs immédiats, la division du pays en comitats indépendants les uns des autres, les droits des villes qui se fondent, l'intervention législative des diètes, les lois civiles et ecclésiastiques, en un mot, toute l'organisation politique du pays se fixa telle à peu près qu'elle est restée jusqu'en ces derniers temps.

André II (1205) fit la guerre aux Russes, puis prit part à la croisade, et rapporta de Palestine le titre de roi de Jérusalem, qu'ont porté ses successeurs, et qui figure encore parmi ceux de l'empereur d'Autriche. André avait mécontenté les nobles par ses prodigalités et par ses mesures arbitraires. Ils le forcèrent à reconnaître leurs anciens privilèges et lui arrachèrent des concessions nouvelles. Ratifiées à la diète de 1231 et rédigées en trente et un articles, elles constituèrent, le pacte fondamental, la *Bulla aurea* qui donnait à la Hongrie la constitution la plus libre du continent. Elle n'est pas sans rapport avec la grande charte que les Anglais imposèrent à Jean sans Terre, vers la même époque; mais elle assurait aux nobles des prérogatives bien plus étendues. Elle les autorisait, pour le cas où celles-ci seraient violées, à résister même par la force, c'est-à-dire à recourir à ce que la constitution française

de 1793 appelait le premier des droits et le plus sacré des devoirs : l'insurrection.

Louis d'Anjou confirma toutes les libertés inscrites dans la *Bulle d'or* d'André II, et y ajouta vingt-cinq articles nouveaux. Il réforma les lois civiles et pénales, fit régner l'ordre, et mit un terme aux guerres féodales des nobles entre eux.

C'est après le désastre de Mohacs (25 août 1526) que Ferdinand d'Autriche fut investi de la couronne de Saint-Etienne, qui ne devait plus sortir de sa famille. Malheureusement, absorbés par les poursuites de leur ambition en Allemagne et champions de l'Église romaine, les Habsbourg se servirent des forces dont ils disposaient pour infliger aux fiers Magyars le despotisme et l'orthodoxie catholique. Entre les Hongrois, jaloux de leur indépendance, et les princes autrichiens élevés par les Jésuites, et ne voyant de gouvernement que là où régnait l'unité de la foi et du commandement, c'est-à-dire l'ordre comme dans un couvent, la lutte était inévitable. Pour défendre leurs droits violés, les Hongrois allèrent jusqu'à s'allier avec leurs ennemis séculaires, les Turcs de même que les gueux néerlandais disaient : « Plutôt Turcs, que papistes. » On leur en a fait un reproche : c'est à tort. Cela prouve seulement que la domination des Autrichiens était plus dure que celle des Ottomans. Ceux-ci en effet se contentaient de leur imposer un tribut. Les Autrichiens, ou plutôt les Italiens ultramontains qui représentaient l'empereur, attaquaient leurs libertés, surtout la plus précieuse de toutes, la liberté de conscience. Or il est honorable pour un peuple de tenir plus à ses croyances qu'à ses biens. Ni Ferdinand, ni son successeur Maximilien ne parvinrent à se rendre maitres de toute la Hongrie. Zapolya, puis son fils Jean Sigismond, se maintinrent en possession de la Transylvanie et d'une partie des comitats du Nord.

Bientôt les discussions religieuses vinrent se mêler à la guerre des races. Dès 1526, le protestantisme avait pénétré en Hongrie. Basé sur l'examen individuel et sur la discussion, ce culte devait convenir à un peuple habitué à se gouverner lui-même, dans ses libres assemblées, et hostile par instinct à l'autorité. Toutes les familles des magnats, sauf trois, assure-t-on, adoptèrent les idées nouvelles. Depuis lors, et encore aujourd'hui, la confession helvétique est appelée la religion magyare.

Sous l'empereur Rodolphe, les jésuites précédemment expulsés, reprirent pied dans le pays. En 1586, ils s'établirent dans le monastère de Thurocz. Aussitôt, les persécutions commencèrent, dirigées par Péthó, archevêque de Kalocza, et par le comte Belgiojoso, gouverneur de la Hongrie. Les églises furent enlevées aux réformés, leurs pasteurs chassés ou égorgés, leurs écoles fermées, leurs biens confisqués. Pour mettre un terme à ces odieuses violations des franchises nationales, Bocskay lève l'étendard de la révolte, et, sortant de la Transylvanie, entraîne la noblesse de tous les comitats à sa suite. L'empereur est obligé de céder. Par la pacification de Vienne (1606), il accorde aux protestants le libre exercice de leur culte, et reconnaît Bocskay comme prince de Transylvanie.

Sous l'empereur Mathias, les jésuites revinrent plus nombreux. Ils établirent des collèges à Raab, à Presbourg, une université à Turnau. Les persécutions religieuses recommencèrent ; contrairement aux privilèges du pays, des soldats allemands occupaient les forteresses, et des emplois étaient donnés à des étrangers. Quand le sombre et fanatique Ferdinand II arrive au trône, en 1619, une nouvelle insurrection éclate. Béthlen Gabor, prince de Transylvanie, la dirige. Il s'allie avec la Bohême, soulevée pour la défense de ses droits, et s'avance jusque près de Vienne. Les Bohémiens sont écrasés à la bataille de la Montagne-Blanche ; mais l'empereur, ne pouvant vaincre les Hongrois, est obligé de subir leurs conditions, à la paix de 1620.

Sous Ferdinand III, nouvelles persécutions et violation constante de tous les privilèges consacrés par la constitution hongroise. C'est encore de la Transylvanie, cette forteresse de l'indépendance nationale, que vient le salut. George Rákóczy pénètre en Hongrie à la tête de 20,000 hommes, et arrache à l'empereur, serré de près par les Suédois, la paix de Linz, en 1645.

Léopold Ier, élevé par le jésuite Eberhard Neidhard, voulut en finir avec les incessantes rebellions de la Hongrie, et il se promit d'y établir le pouvoir absolu et l'unité de la foi. On attribue souvent à Léopold Ier ce mot atroce : « *Faciam Hungariam captivam, postea mendicam, deinde catholicam.* » C'est le cardinal-archevêque de Gran, Kolonitz, qui l'a prononcé dans

une réunion de grands dignitaires hongrois tenue au Burg, à Vienne, où ils devaient proclamer solennellement que la Hongrie renonçait à ses privilèges reconnus anarchiques et incompatibles avec un bon gouvernement. Tous les Hongrois, même le palatin Esterhazy, avaient été séduits par les promesses de la cour et par l'éloquence des révérends pères Gabriel et Palm. Le succès semblait assuré, mais Széchenyi, archevêque de Kalocza, osa résister au nom des droits héréditaires de son pays. Le sentiment national se réveilla soudain, jusque chez ces magnats gagnés d'avance. Nul n'osa répondre aux patriotiques paroles de Széchenyi, et le complot, si habilement ourdi, échoua. Cet exemple montre, une fois de plus, que chez les Magyars, l'amour de la patrie l'emporte même sur les calculs de l'ambition et de la cupidité. (Voyez *Histoire des révolutions de la Hongrie*, par l'abbé Bresauer, La Haye, 1739.)

Les armées de Léopold Ier sous Montecuculli, dirigées contre les Turcs, occupèrent la Hongrie, qui, ravagée, tour à tour, par les Ottomans et par les Impériaux, se transformait en désert. Le désespoir et le désir de recouvrer leur indépendance s'emparèrent de tous les cœurs. Une vaste conspiration se prépara: les magnats les plus illustres et les plus puissants en faisaient partie, le palatin Vesselenyi, Zrinyi Frangepan, François Rákóczy, Tököli. Elle fut découverte, et ceux dont on put s'emparer furent mis à mort. Profitant du moment où la Hongrie se trouvait privée de ses chefs naturels, Léopold déclara, dans la diète de 1631, qu'il la « possédait par droit de conquête », et, « en vertu de sa puissance absolue », il décréta une contribution pour nourrir ses soldats. Il s'efforça aussi d'extirper le protestantisme, qui nourrissait l'esprit d'indépendance des Magyars. Des bandes armées, accompagnées de missionnaires, parcoururent tout le pays. Ceux qui refusaient de rentrer dans le giron de l'Église étaient jetés en prison ou périssaient dans des supplices si horribles que la plume se refuse à les retracer. Aux tortures inventées par l'Inquisition et appliquées précédemment par le duc d'Albe aux Pays-Bas, on en ajouta d'autres empruntées aux Turcs. Quand on était fatigué de brûler, on empalait.

En présence de tant d'atrocités, la Hongrie se souleva de nouveau. D'abord, des bandes de partisans se forment dans les

comitats protestants du Nord. Bientôt, elles se constituent en armée régulière, qui bat les Impériaux, après qu'un jeune héros de vingt et un ans, Émeric Tököli, est venu se mettre à leur tête. Quand la conspiration de Frangepan fut découverte, le jeune Émeric, déguisé en servante polonaise, se sauva du château où son père venait de mourir, les armes à la main. Il était d'une beauté accomplie : grand, robuste, d'une adresse et d'une bravoure merveilleuses, aguerri par les plus dures épreuves, animé du plus violent ressentiment contre les oppresseurs de sa patrie. De 1666 à 1682, il tint la campagne, et finit par rejeter les Autrichiens hors de la Hongrie; puis, allié aux Turcs, il s'avança jusqu'à Vienne, lors du fameux siège, auquel la victoire de Sobieski mit fin. Les Turcs, complètement battus et refoulés au sud du Danube, Tököli se vit peu à peu abandonné des siens, et alla mourir en exil. Sa femme, Hélène, célèbre aussi par sa beauté et son courage, fille de Zrinyi et veuve de Rákóczi Ier, tint longtemps encore dans son château fort de Munkacs, qu'elle ne rendit qu'après une capitulation honorable. Tous ces héroïques personnages semblent vous transporter en pleine épopée.

La Hongrie, vaincue, fut de nouveau livrée aux bourreaux, excités et dirigés par le général Caraffa, un Napolitain, et par deux jésuites, le P. Peritzhof et le P. Kellio. C'était le moment où en France Louis XIV commençait les dragonnades. Un épisode de cette période de réaction sanglante laissa une profonde impression. A Eperies, Caraffa avait fait élever un vaste échafaud où l'on pouvait exécuter et torturer plusieurs victimes à la fois. De février jusqu'à la fin d'octobre 1687, chaque jour plusieurs malheureux périrent dans les supplices. C'est ce que l'on a appelé le *théâtre d'Eperies*. La terreur fut si grande que la diète de 1687 accorda l'indigénat à l'ordre des jésuites, et qu'elle renonça au fameux droit d'insurrection accordé par la charte d'André II.

Le découragement ne dura pas longtemps. Dès 1701, la Hongrie était encore une fois soulevée en armes. Elle mit à sa tête François Rákóczy, fils de cette Hélène Zrinyi qui était maintenant veuve de Tököli. La bravoure, la vigueur, le patriotisme de sa mère et de ses ancêtres revivaient dans ce jeune homme, qui, pendant son exil à Paris, avait étudié la tactique militaire

auprès du maréchal de Villars. Élu voïvode de Transylvanie, il réunit une puissante armée qu'il conduit jusque sous les murs de Vienne. Il fait proclamer par la diète la déchéance des Habsbourg; mais Joseph Ier, qui avait succédé à Léopold Ier, ayant promis de rétablir la Hongrie dans tous ses droits et de respecter la liberté de conscience, la paix de Szathmár fut conclue en 1711. Rákóczy refusa d'accepter l'amnistie, perdit ses immenses propriétés et se réfugia en France, où il rendit populaires le costume et le nom hongrois. On lui attribue la musique de la fameuse marche de Rákóczy, si longtemps proscrite, la *Marseillaise* hongroise, qui réveille toujours au cœur du Magyar l'amour des combats et de la liberté.

Depuis cette époque, la constitution hongroise fut respectée. Dans son impatience du progrès, Joseph II voulut l'abolir, en supprimant l'antique organisation des comitats et en remplaçant dans l'administration la langue hongroise par l'allemand. La résistance obstinée de toute la Hongrie allait aboutir à une nouvelle insurrection, lorsqu'il jugea prudent de mettre à néant tous ses décrets et de restituer à Bude la couronne de Saint-Étienne qu'il avait fait transporter à Vienne.

Les événements de 1848 sont trop présents au souvenir de chacun pour que nous ayons besoin de les rappeler. Ils reproduisirent exactement la marche des révolutions du XVIIe siècle. La Hongrie veut transformer ses franchises du moyen âge en libertés modernes. La Cour de Vienne, prise au dépourvu par les révolutions européennes, consent aux réformes; mais bientôt, appuyée sur les Slaves du Sud qu'elle jette sur les Magyars, elle retire ses concessions, comme au temps des Tököli et des Rákóczy. Les Impériaux sont défaits; mais, plutôt que d'accepter la liberté, l'Autriche appelle les Russes à son secours.

La Hongrie fut vaincue; mais par sa résistance pacifique, par son inébranlable fidélité à ses droits héréditaires, elle a reconquis enfin en 1867 sa constitution, modifiée par les lois de 1848, conformément aux besoins d'une société du XIXe siècle. Tant que la Hongrie a vécu sous des souverains respectant ses libertés, elle a été puissante, elle a régné en souveraine dans tout le bassin du Danube. Quand les Habsbourg ont voulu introduire le pouvoir absolu à la façon de

l'Espagne et l'unité de la foi suivant le vœu de Rome, les Magyars les ont forcés à reculer, par une série de six formidables insurrections toujours victorieuses; mais ils ne l'ont emporté qu'en perdant la moitié de leurs provinces, enlevées par les Turcs, et la moitié de leur population, tuée par les Impériaux, sur les échafauds ou sur les champs de bataille. Lorsqu'on voyage en Hongrie, on s'étonne de ne pas rencontrer d'anciens monuments dans les villes d'antique renommée; c'est que toutes ont été plusieurs fois prises d'assaut et brûlées pendant ces épouvantables luttes.

La résistance de la Hongrie contre la maison d'Autriche ressemble beaucoup à celle de la Bretagne contre les rois de France. Les Bretons ont défendu, avec une indomptable constance leur constitution, contre les usurpations sans cesse renouvelées du pouvoir central; invoquant le texte des traités, barricadés derrière leurs privilèges, et repoussant toute innovation comme un attentat à leurs libertés, ils se sont montrés dévoués au principe monarchique, mais plus dévoués encore aux droits de leur province pour lesquels, au besoin, ils prenaient les armes. Les Hongrois ont fait de même, mais entre les deux pays il y a une différence qui est capitale et qui a décidé de tout. Tandis que les Magyars, dès longtemps ouverts à l'esprit nouveau, ont combattu contre un pouvoir intolérant, les Bretons, ultramontains jusqu'au fond du cœur, n'ont jamais résisté avec plus d'énergie au pouvoir royal que quand il leur apportait les principes modernes. Les uns ont succombé, et aujourd'hui les autres triomphent. Il en est toujours ainsi. Ceux qui s'attachent à défendre des idées dont la sève est épuisée, en prennent la contagieuse faiblesse. Ils ne les sauvent pas, et ils se perdent.

Qu'on n'oublie pas ceci : les institutions du moyen âge ne consacraient pas l'égalité, mais créées par des conquérants qui jouissaient, de l'indépendance des races barbares, elles garantissaient la liberté, une liberté si grande qu'elle aboutissait parfois à l'anarchie. Aussi les peuples qui ont su défendre leurs institutions anciennes contre les attaques de la réaction absolutiste et cléricale qui s'est appesantie sur l'Europe, au XVIe siècle, n'ont eu qu'à y introduire l'égalité, pour avoir une constitution politique qui réponde aux néces-

sités de notre temps. Voilà précisément ce qu'a fait la Hongrie, comme nous allons le voir.

Le fondement de l'État en Hongrie a toujours été le comitat. Le comitat ressemblait bien plus au canton suisse qu'au comté anglais ou au département français. Les comitats, au nombre de cinquante, formaient autant de provinces indépendantes s'administrant elles-mêmes, se prétendant complètement autonomes, et formant toutes ensemble une sorte de confédération. Leur situation n'a jamais été très nettement définie, soit par les coutumes anciennes, soit par les lois de 1848, qui ne leur ont donné qu'une organisation provisoire plusieurs fois remaniée depuis cette époque.

La division en comitats remonte, dit-on, à Charlemagne, qui les a introduits, après avoir soumis les Avares; mais c'est seulement à la fin du XIIe siècle que le roi Bela leur donna une constitution régulière. Toutes les affaires sans exception, travaux publics, finances, administration, justice, étaient réglées par un conseil qui se réunissait tous les trois mois et qui élisait tous les fonctionnaires pour trois ans, sauf le comte suprême (*obergespan* en allemand, *foïspan* en hongrois). Le comte suprême nommé par le souverain était l'unique représentant du pouvoir central. Il ne pouvait s'opposer à aucune résolution : son autorité légale était presque nulle ; mais son influence personnelle était souvent très grande, parce que le gouvernement choisissait toujours le personnage le plus important de la province. Avaient le droit de paraître à l'Assemblée trimestrielle : les nobles, les délégués des petites villes, les ministres des cultes et les personnes exerçant une fonction libérale (*honoratiores*), enfin les veuves, c'est-à-dire, en réalité, tous les citoyens, car les roturiers et les paysans n'étaient pas considérés comme tels. Les villes royales, comme les bourgs incorporés en Angleterre ne faisaient point partie du comitat, et s'administraient aussi elles-mêmes, d'une façon complètement indépendante, par leurs magistrats élus, sans aucune intervention du pouvoir royal.

Pour rendre la justice, l'assemblée du comitat nommait, toujours pour trois ans, un juge suprême, et des juges ordinaires qui ne pouvaient prononcer aucun jugement, ni au civil ni au criminel qu'avec le concours des jurés (*jurati assessores*). Les affaires allaient en appel d'abord à la cour royale, puis à la

cour septemvirale. Le fiscal et son substitut remplissaient les fonctions de ministère public. Le notaire suprême et le sous-notaire tenaient les procès-verbaux et les correspondances. C'étaient eux, en somme, qui avec leurs employés expédiaient toute la besogne administrative.

La perception des impôts et les dépenses publiques étaient confiées à des receveurs généraux et à des caissiers élus également par l'assemblée générale du comitat. Celle-ci n'avait pas le droit d'opposer son *veto* à une loi votée par la diète, mais elle en prenait connaissance, et, comme il fallait recourir aux magistrats provinciaux pour lui donner force exécutive, si l'opinion était hostile à la loi nouvelle, celle-ci demeurait lettre morte. Quant aux rescrits et ordonnances du souverain, le comitat a toujours exercé le droit d'en discuter la légalité, et quand il les jugeait contraires aux lois, ce qui arrivait inévitablement quand il ne les approuvait pas, il présentait ses observations au roi et, en attendant, se refusait à les appliquer. En réalité, le pouvoir central n'ayant pas de fonctionnaires à lui dans les provinces, ne parvenait à se faire obéir, que quand il était appuyé par la majorité. Les comitats se communiquaient leurs résolutions, leurs projets de réformes, leurs griefs contre le gouvernement, et formaient ainsi une opinion publique toujours en éveil, toujours prête à repousser la moindre atteinte aux droits héréditaires de la nation. Je citerai comme exemple des remontrances que ces assemblées provinciales adressaient au souverain, un extrait de celles qui furent adoptées, en 1793, par les comitats d'Abaujvár et de Bihár, lorsque le gouvernement voulut entraver la liberté de la presse. Ces considérations, rédigées en latin, il y a près d'un siècle, au pied des Karpathes, forment un piquant contraste avec ce que l'on entend aujourd'hui, dans certains autres pays :

« Oui, Sire, dit la Congrégation d'Abaujvar, nous voyons dans l'édit récent une atteinte à la liberté de la presse, que nous considérons, avec la majorité de la nation et avec les hommes les plus éclairés de l'Europe, comme la seule garantie de la liberté politique et civile ; mais, puisqu'il faut démontrer, une fois de plus, que cette liberté fait partie intégrante de notre Constitution, qu'il nous soit permis de rappeler que, récemment, les États du royaume ont chargé une commission de faire un travail pour perfectionner le système de l'éducation nationale et de la publicité. Comment se

peut-il qu'aujourd'hui encore, à la fin du XVIIIe siècle, il nous faille élever la voix pour défendre cette précieuse liberté? Les raisons qu'on peut faire valoir en sa faveur ne sont-elles pas connues de tout le monde? Si l'on veut savoir ce que le genre humain doit à l'imprimerie et à la liberté de la presse, que l'on considère ce que furent les peuples jadis et ce qu'ils sont aujourd'hui. Si l'Angleterre peut encore se glorifier de sa liberté, si le Danemark et la Suède renaissent et marchent à pas rapides dans la voie de la civilisation, si l'Allemagne est devenue le foyer de la philosophie, de la science et des arts, si la Saxe prospère, si les États de l'Amérique du Nord offrent le modèle de la meilleure organisation civile et politique, et si, d'un autre côté, les Orientaux, nos voisins, sont encore livrés à une barbarie indigne de l'humanité, si privés des bienfaits de la civilisation, ils rampent sous un despotisme avilissant, c'est que les uns ont joui de la liberté de la presse et des lumières qui en résultent, tandis que les autres, en la repoussant, ont amené la triste situation, dans laquelle ils se trouvent. »

La congrégation de Bihár, après des observations du même genre, invoque, comme toujours en Hongrie, le droit historique :

« Non seulement, on ne voit dans nos lois aucune trace du droit que pourrait avoir l'autorité royale de réglementer ce qui concerne l'imprimerie, mais, au contraire, l'article 24 de l'année 1553, porte clairement que le roi doit recourir aux États, pour soumettre l'imprimerie à certaines règles, et que les États du royaume doivent maintenir la liberté de la presse. »

Un pays qui peut invoquer en faveur de cette liberté tant contestée une loi du XVIe siècle, jouit d'un avantage peu commun. Les extraits que nous venons de citer suffisent pour faire connaître cet esprit politique de la Hongrie, où l'amour de la liberté et le goût de l'opposition s'appuient sur le culte des précédents.

Dans les réunions trimestrielles du comitat, les nobles paraissaient en costume national, le sabre au côté et discutaient en latin. Il n'était pas rare, quand le débat excitait les passions, qu'on en vînt à échanger autre chose que des arguments ; mais, un banquet terminait la session et apaisait les querelles. Les convives faisaient assaut d'éloquence cette fois en langue magyare. Les vins généreux coulaient à flots ; c'étaient des fêtes chères au patriotisme et qui faisaient des débats politiques, un élément de l'existence journalière. Les voyageurs étrangers qui y étaient invités parlent avec enthousiasme de ces festins, où éclataient les qualités séduisantes des Hongrois,

leur hospitalité, leur courtoisie, leur manière chevaleresque et leur brillante imagination.

Au premier abord, on croirait que l'organisation des comitats hongrois ressemble beaucoup à celle des pays d'État en France ; mais l'esprit qui donnait à ces formes politiques force et vie, était complètement différent. D'abord, la Hongrie n'a point passé par le régime féodal. Tandis qu'ailleurs le souverain et les hauts dignitaires, ducs, comtes, marquis transformaient ce qui n'était qu'une charge en un titre héréditaire, emportant la propriété du territoire, dont ils n'étaient d'abord que les administrateurs à vie, en Hongrie, la dignité royale et celle de *foïspan* conservaient le caractère de fonction, et ainsi l'unité nationale était maintenue et échappait au morcellement féodal. La souveraineté, au lieu d'être émiettée en mille parcelles aux mains des grands vassaux, continuait d'être exercée directement par les hommes libres, et trouvait dans la diète centrale leur représentation et l'organe de son indivisible unité. Pour constituer l'État moderne, il n'a donc pas fallu investir ici la royauté d'un pouvoir absolu, ni sacrifier les libertés antiques, afin de briser les résistances de la féodalité. En France, par haine de l'aristocratie et de ses privilèges iniques, la classe moyenne a favorisé longtemps l'établissement graduel du despotisme, et l'égalité ne s'est établie qu'aux dépens de la liberté. Le peuple a permis à Richelieu et à Louis XIV de supprimer les États provinciaux ou de les asservir, parce que ces États ne représentaient que les privilégiés. En Hongrie, la classe moyenne tout entière faisait partie de l'assemblée du comitat. En effet, on y voyait paraître tous ceux qui avaient fait des études d'un degré supérieur, les ministres du culte et la classe très nombreuse de la petite noblesse ; or, celle-ci comprenait non seulement ceux qui avaient quelque propriété foncière, fut-ce, comme on disait en hongrois, « une maison et quatre pruniers », mais même des gens fort pauvres qui, ne possédant rien, vivaient de leur travail et formaient la partie remuante du corps électoral. Dans certains districts indépendants, chez les Koumans, les Jazignes et les Hayduques, tous les citoyens, sans exception, avaient le droit de se rendre à l'assemblée, parce que tous étaient nobles, la race conquise détruite ayant laissé la place libre

aux conquérants. Tout ce qu'il y avait d'énergique dans la nation, prenait ainsi une part active à l'administration des affaires. De là, vient cet esprit démocratique ou républicain, si l'on veut, qui n'a cessé de régner en Hongrie. Même quand la diète centrale ne se réunissait plus, la vie politique était entretenue dans les comitats, qui étaient les forteresses de la liberté, et d'où partait toujours le signal de la résistance aux usurpations des souverains. La haute aristocratie hongroise ne ressemblait nullement à celle de l'ancien régime en France. Vivant dans ses terres, qu'elle faisait toujours valoir elle-même, son bien-être dépendait de la prospérité générale du pays. Éloignée de la cour, elle n'attendait rien de la faveur royale. Il s'en est suivi qu'elle n'avait qu'à consulter ses propres intérêts pour défendre ceux de la patrie ; aussi sont-ce les plus grandes familles qui ont toujours conduit les insurrections nationales. Pour prendre part à l'administration publique dans le comitat, les magnats étaient obligés d'apprendre le latin, de s'occuper d'affaires judiciaires, administratives, financières. Ils prenaient ainsi l'esprit des légistes, qui, ailleurs, a ruiné l'aristocratie. Ils n'avaient rien de ces oisifs, modèles d'élégance, de frivolité et de corruption, qui vivaient, à Versailles, d'aumônes achetées au prix du servilisme devenu un art ; c'étaient des gentilshommes campagnards, comme les anciens *squires* anglais, parfois grossiers, violents, batailleurs, grands chasseurs et grands buveurs, mais capables de conduire une ferme, d'élever du bétail, de siéger dans un tribunal et de discuter les affaires du canton, pointilleux à l'excès sur le droit historique, toujours occupés de politique, habitués à la vie parlementaire et assez résignés à l'égalité, puisqu'ils étaient obligés de discuter avec de pauvres hères, vêtus de peaux de moutons, mais assis sur les mêmes bancs qu'eux, et dont la voix valait la leur, puisqu'ils étaient nobles. Ils n'étaient peut-être pas plus tendres que les seigneurs des autres pays, pour les paysans attachés à la glèbe ; mais quand l'heure de l'émancipation est venue, ils l'ont acceptée, parce que, comme en Angleterre, le souffle de la liberté pénétrait à tel point tout le corps politique que le patricien le plus obstiné ne pouvait en méconnaître les exigences.

Une autre circonstance encore a contribué à faire produire

de bons résultats aux institutions locales de la Hongrie. Loin de favoriser le despotisme, la religion et ses ministres en ont été ordinairement les adversaires. La Réforme, en introduisant les assemblées générales de tous les fidèles, l'élection du pasteur et la discussion publique des intérêts du troupeau a fortifié les habitudes de *self government*[1], et même le clergé catholique séculier s'est montré souvent indocile aux suggestions des jésuites et de l'esprit ultramontain Aujourd'hui encore, ce n'est qu'en Hongrie qu'on peut voir ce clergé aimer plus sa patrie que Rome. Tandis qu'en France, en Italie, en Portugal, en Belgique et en Hollande, dans le canton de Berne, partout enfin, il est prêt à sacrifier à ses rancunes contre les idées modernes, non seulement les libertés, mais l'indépendance nationale. En Hongrie, il s'est trouvé un prêtre, Mgr Haynald, archevêque de Kalocza, qui a subi l'exil et la défaveur de la Cour romaine plutôt que de trahir l'indépendance de sa patrie, et un autre évêque, un grand patriote et un grand saint qui, malgré l'hostilité de l'empereur et la défaveur du Vatican, a continué à défendre les droits de son pays, Mgr Strossmayer[2].

Ces assemblées comitales administraient toutes les affaires par leurs magistrats électifs. Gardiens jaloux des anciens privilèges et, en même temps, très ouverts à toutes les idées démocratiques, avec leurs discussions souvent tumultueuses, leurs élections orageuses, leur opposition frondeuse à toute ingérence quelconque de l'autorité royale, pour tout dire en un mot, ces clubs trimestriels prétendant exercer la souveraineté, devaient inspirer à la cour de Vienne, une profonde antipathie. Pour qui ne voit l'ordre que dans l'obéissance passive, c'était évidemment l'image de l'anarchie. Aussi essaya-t-elle, par un travail persévérant, de restreindre les attributions des comitats et surtout de brider leur goût d'opposition. Ce n'est qu'après 1850 qu'elle y réussit, en suspendant leurs réunions et en nommant des receveurs royaux pour percevoir les contributions.

(1) La bulle récemment retrouvée à Venise consacre encore plus de libertés que celles contenues dans le livre des lois, sur lequel les rois prêtaient serment, le jour de leur couronnement.

(2) Voyez *La Hongrie et ses institutions*, par Ludvigh, et mon livre la *Péninsule des Balkans*, t. I.

Comme le nombre des électeurs a beaucoup augmenté, et que les privilèges de la noblesse ont été abolis, il a fallu remplacer l'antique assemblée par une députation permanente, très nombreuse, nommée par les électeurs et exerçant les mêmes droits que l'ancienne assemblée. Le même esprit d'opposition parfois anarchique, règne dans ces députations, comme on peut le voir de temps à autre par leurs résolutions. Quand celles-ci sont illégales, le ministère les déclare nulles et procède à la dissolution des députations qui doivent alors être réélues. L'organisation des comitats avait été réglée par une loi provisoire en 1848.

Mais on les a dépouillés successivement de la plupart de leurs attributions, afin de doter la Hongrie de ce système d'administration « que l'Europe envie à la France », c'est-à-dire en renforçant la centralisation au moment même où la république française la restreint, pour étendre l'action des autorités locales. En 1870, on a enlevé aux comitats les fonctions judiciaires; en 1876, l'enseignement primaire; en 1877, les travaux du corps des ponts et chaussées et la haute surveillance des forêts; en 1881, la gendarmerie et, recemment (juillet 1891), une loi a été votée, en vertu de laquelle les fonctionnaires du comitat, élus maintenant encore par les conseils généraux pour un terme de six ans, seront nommés à vie par le gouvernement central. On s'éloigne du régime américain et suisse pour adopter celui des pays centralisés.

Dans ces réformes on a, me semble-t-il, trop sacrifié à l'amour de l'uniformité administrative. Restreindre à ce point les droits des comitats, n'est-ce pas jeter dans le pays un germe de mécontentement qu'exploiteront un jour les partisans des révolutions violentes? En second lieu, qu'on ne l'oublie pas, il faut mesurer l'excellence des institutions, non à la régularité avec laquelle elles fonctionnent, mais à l'action qu'elles exercent sur la trempe des caractères. *Malo periculosam libertatem quam tranquillam servitutem*, disait un magnat, et il n'avait pas tort. Il y a lieu de craindre qu'en cherchant l'ordre avec une sollicitude pédantesque, on ne tue la spontanéité des individus, sans laquelle rien de grand ne se fait.

Le régime en vigueur aux États-Unis n'est qu'anarchie pure,

en comparaison de cette admirable tranquillité que M. de Metternich a fait régner dans l'empire qu'il administrait, et pourtant, ce régime anarchique a produit le peuple le plus vigoureux, le plus puissant, le plus riche de l'univers, tandis que ce repos patriarchal avait tellement affaibli l'Autriche, qu'il a fallu la plus rare habileté pour pouvoir la préserver d'une dissolution finale. Que les partisans de la centralisation administrative méditent l'enseignement qui ressort de l'histoire de la Hongrie. Si elle a défendu ses libertés pendant trois siècles avec un héroïsme qui n'a pas été surpassé, c'est parce que tous les hommes libres les pratiquaient dans les institutions provinciales, et en sentaient ainsi les avantages.

Des droits inscrits dans une charte, mais dont nul ne fait usage, sont sacrifiés à la première alarme. Il ne sert de rien de les graver même avec du sang, sur les tables de la loi; c'est dans les mœurs de chaque jour qu'il faut les faire pénétrer. Voulez-vous former un peuple qui jamais ne se résigne au pouvoir arbitraire? faites que celui-ci ne puisse s'implanter sans troubler toutes les habitudes nationales. En Hongrie, le despotisme, pour s'établir, devait supprimer les institutions du comitat, et toucher à celles-ci, c'était bouleverser toute la vie publique, frapper tous les citoyens au cœur. C'est pourquoi on les a nommées avec raison le boulevard des libertés hongroises.

Les villes formaient des espèces de républiques démocratiques, indépendantes du pouvoir central et administrant tous leurs intérêts par l'intermédiaire des magistrats élus. Ces municipalités exerçaient les mêmes droits que les comitats; les personnes et les biens dans les limites de leur territoire étaient soumises à leur juridiction civile et pénale. Le bourgmestre, les membres du conseil municipal, le représentant du ministère public, l'archiviste, le préposé à l'enregistrement, l'ingénieur, le pharmacien et le médecin, le caissier, en un mot, tous les chefs de services étaient nommés directement par les électeurs. C'était une organisation qui ressemble au régime des communes aux Etats-Unis.

Au-dessus des institutions provinciales et municipales, l'unité de la nation était représentée par la diète, qui seule a le droit de faire, de concert avec le souverain, des lois générales. Dans

les premiers temps, l'Assemblée nationale était formée de tous les nobles, réunis dans quelque grande plaine, comme une armée prête à marcher au combat. Des tentes étaient dressées, des seigneurs à cheval, revêtus de leurs armes, discutaient en plein air. C'était dans la plaine de Rakó — aujourd'hui le champ de courses — que ces réunions avaient ordinairement lieu. La dernière assemblée de ce genre précéda de peu de temps la fatale bataille de Mohacs.

Sous Ferdinand Ier, vers 1573, la diète se divisa en deux chambres, ou tables, la table des magnats et la table des députés. Ceux-ci représentaient les comitats. L'Assemblée comitale donnait à ses délégués des instructions pour voter dans un sens déterminé, c'est-à-dire un mandat impératif, et chaque comitat, non chaque représentant, avait un vote. Au moyen âge, le mandat impératif et révocable était la règle dans tous les États généraux. Cela était conforme aux idées germaniques; la province formait un corps politique indépendant, une personne civile. Cette personne civile faisait connaître sa volonté par un mandataire, comme maintenant un État exprime la sienne par ses ambassadeurs. Le principe des constitutions modernes, en vertu duquel le député représente tout le pays et vote conformément à sa conviction, en vue du bien général, supprime avec raison ce *liberum veto* des provinces, au profit de l'unité nationale.

La puissance du roi a toujours été en Hongrie strictement limitée par les capitulations qu'on lui imposait lors de son avènement. Ces actes, qui formaient la constitution du pays, ont été recueillis par un éminent jurisconsulte du XVIe siècle, Verböczi, dans un ouvrage encore souvent invoqué aujourd'hui le *Jus tripartitum*. La liberté individuelle était garantie : nul ne pouvait être arrêté, sauf le cas de flagrant délit, à moins d'avoir été cité régulièrement et condamné par le juge *nisi primo citatus et ordine judiciorio convictus;* c'était exactement le fameux *habeas corpus* des Anglais. Le droit de paix et de guerre que la révolution française voulait réserver aux Chambres, comme vient de le montrer M. Marc Dufraisse, dans un livre écrit avec savoir et talent, ne pouvait être exercé en Hongrie par le souverain, que du consentement de la diète ; il est vrai que d'ordinaire, les rois parvenaient à s'en passer. Le principe

de la responsabilité des agents du pouvoir, cette garantie essentielle des droits du citoyen, auquel en Angleterre on attache tant de prix et qu'on ne rencontre guère ailleurs, était consacré par la loi hongroise. « Sa Majesté le Roi est tenue de répondre devant la justice ordinaire de tout dommage illégalement occasionné par ses agents. »

Aujourd'hui encore, en certains pays, on conteste aux Chambres le droit de refuser des subsides et on revendique pour le souverain celui de lever des impôts non votés. C'est ce que les Hongrois n'ont admis en aucun temps. Jamais ils n'ont consenti à ce que la couronne perçut aucun revenu qui ne fût pas accordé par la diète. Les lois, à ce sujet, étaient si rigoureuses, que quiconque donnait au souverain la moindre somme, était déclaré infâme, parjure et déchu de ses droits.

Le voyageur anglais Townson, qui parcourait la Hongrie en 1793 et qui a écrit ses observations en trois volumes des plus intéressants, cite un exemple vraiment incroyable de l'application de ces lois. Dans les pressants besoins de la guerre de 1791, deux nobles avaient ouvert une souscription pour venir en aide à leur souverain, l'empereur et roi. Ils furent dégradés et déclarés infâmes en vertu d'un article de la loi de 1504, reproduisant une autre loi de 1222 qui portait : « Quiconque offre au roi, sous quelque prétexte que ce soit, une contribution ou subside, contrairement aux antiques libertés du royaume, sera déchu de la noblesse en punition de son parjure. » Cette sévérité avait pour but de contraindre le roi à s'adresser aux Chambres et de le placer dans la dépendance de celles-ci par ses besoins d'argent. Je ne crois pas que la législation d'aucun peuple contienne un acte de défiance aussi dur envers la royauté. Les Hongrois avaient bien compris où gît le vrai ressort du régime constitutionnel.

Comme garantie à toutes ces précautions se trouvait inscrit dans les lois avec une incroyable précision ce droit redoutable — dernière ressource des peuples opprimés, — qui a été exercé plus souvent que reconnu, et qui a donné lieu à de si longs débats en Angleterre sous Jacques II, je veux parler du droit d'insurrection, consacré par André II en des termes qui méritent d'être rapportés : « Si nous, ou nos successeurs, voulions violer les dispositions de cette Constitution, les évêques et les

nobles de ce pays, tous et individuellement, auront à jamais la libre faculté de résister à nous et à nos successeurs, sans pouvoir être accusés d'infidélité ». Cet article 31 de la *Bulla aurea* de 1231 fut juré par tous les rois jusqu'à Léopold, qui, victorieux en 1687, le fit rayer du recueil des lois; mais il demeura inscrit au fond des cœurs, et, comme on sait, il n'y resta pas lettre morte.

Quand, à la fin du moyen âge, la royauté acquit plus de force, elle l'employa à briser les institutions provinciales qui lui étaient odieuses parce qu'elles entravaient son action, et elle y parvint presque partout. En Hongrie, elles conservèrent et leurs formes et leur puissance, parce que la nation, toujours armée et belliqueuse comme aux temps héroïques, eut le bras assez fort pour repousser toutes les attaques du pouvoir. Par une double exception, ce pays échappa et à la féodalité, qui ailleurs fractionna l'unité nationale, et au despotisme administratif, qui, pour la rétablir, anéantit toutes les libertés locales. Montesquieu, a-t-on dit, a retrouvé les titres que le genre humain avait perdus : les Hongrois ont conservé les leurs.

Chez les anciens Germains, ou, pour mieux dire, chez tous les peuples primitifs, on trouve un régime très semblable à celui que réclament aujourd'hui les nations modernes : assemblées délibérantes de tous les hommes libres, élection des chefs et des magistrats, la paix et la guerre décidées par le peuple lui-même, la liberté individuelle complète, nul ne pouvant être jugé que par ses pairs et nul ne devant un service ou un impôt sans y avoir consenti. C'est précisément ce régime que les compagnons d'Arpad ont établi, en leur barbarie native, et qui, à peine modifié par leurs descendants, a été pratiqué sans interruption jusqu'à ce jour. On l'a dit avec raison, c'est la liberté qui est ancienne et le despotisme qui est récent. La Hongrie en offre une preuve décisive.

La leçon importante que son histoire nous offre également est que, pour faire durer et aimer la liberté, rien ne vaut de fortes autonomies locales, reliées par un lien fédéral; qu'on n'oublie pas, ce point essentiel : la Hongrie n'était qu'une confédération de provinces autonomes.

CHAPITRE XIV

LES ÉTATS GÉNÉRAUX EN FRANCE [1]

Sous l'empire de sentiments naturels à la race aryenne et presque à toute race, et surtout par souvenir des traditions germaniques, les hommes libres de notre continent, pendant tout le moyen âge et pendant les temps modernes, en dépit des progrès du despotisme royal, ont toujours lutté pour obtenir les droits suivants : maintien des privilèges, garantie des droits reconnus, bonne et prompte justice, pas d'impôts non votés, pas de guerres non consenties, réunion fréquente et même régulière des représentants de la nation, contrôle efficace des actes du souverain. Voilà ce que nous montre l'histoire des États généraux en France, de même que celle des assemblées nationales dans tous les autres États européens.

C'est Philippe le Bel qui, en 1302, convoqua en même temps les trois ordres, pour la première fois. C'était un fait nouveau, au dire de Boulainvilliers. Sous saint Louis, les baillis et les députés des villes assistaient parfois aux parlements généraux, qui, jusque-là, n'avaient compris que quelques magnats ecclésiastiques et féodaux.

Philippe le Bel fit adresser des lettres patentes aux barons, évêques, archevêques et prélats; aux universités, églises, cathédrales, chapitres et collèges, puis aux baillis royaux, pour faire élire par les communautés des villes et les communautés des campagnes des syndics ou députés. Le roi deman-

(1) Sources : *Les États généraux*, par Arthur Desjardins. — *Histoire des États généraux*, par A. Picot.

dait d'abord aux représentants de ses sujets leur appui pour maintenir l'indépendance de la couronne de France contre le pape, qui réclamait la souveraineté absolue du royaume, au temporel comme au spirituel; ensuite, il réclamait des secours pour vaincre les Flamands. La réunion eut lieu dans la cathédrale de Paris, en présence du roi. Les trois ordres délibérèrent à part et donnèrent une réponse séparée. Celle du Tiers État fut présentée à genoux par Savaron. Elle déclarait que le pape avait commis un péché en se proclamant souverain temporel du royaume de France.

Après la défaite de Courtrai (11 juillet 1302), le roi convoqua de nouveau les États à Neufmarché-sur-l'Ephe et, cette fois, il demanda des subsides. On lui accorda le cinquième des revenus de tout le royaume, payable par ceux qui n'iraient pas à la guerre, la campagne suivante, et le centième de la valeur des meubles, ce qui faisait la plus forte taxe qui eût jamais été imposée [1].

Une nouvelle assemblée des États eut lieu à Paris, en 1303, puis une autre à Tours en 1308, dont on connaît peu les détails. En 1314, à l'assemblée des États, à Paris, les trois ordres décidèrent de donner au roi une somme suffisante et de le suivre à la guerre. Philippe le Bel s'autorisa de cette décision pour faire paraître une ordonnance décrétant la levée de 6 deniers par livre sur toutes les marchandises vendues dans le royaume, à payer moitié par le vendeur, moitié par l'acheteur. Ainsi, sans délibération, ni résolution des États, une imposition arbitraire fut établie.

Les États généraux n'étaient pas de véritables assemblées parlementaires, car il leur manquait la périodicité, une loi constitutive, et surtout le pouvoir législatif. On verra par la suite qu'ils firent plus d'une tentative pour obtenir des réunions périodiques et même l'initiative des lois.

Les États s'occupaient de tous les intérêts généraux, mais seulement par voie de remontrances et de supplications. Leur

(1) Le revenu de Philippe-Auguste montait à 36,000 marcs d'argent, tandis que Philippe le Bel, par ce qu'il prélevait sur l'Église, avait fait monter le sien à 80,000 marcs. 1 marc = 224 gram. 75, ou environ 49 francs actuels.

principal droit reconnu en principe et dès le début était celui de voter l'impôt.

Sous Louis X le Hutin (1314-1316), l'esprit de résistance aux impôts excessifs se traduisit par la formation de ligues ou confédérations conclues dans toutes les provinces (Champagne, Bourgogne, Auxerre et Tonnerre, Beauvoisis, Ponthieu, Artois, Forêt) entre les nobles, le clergé et le tiers, pour demander la réforme des abus. Le roi répondit en accordant le redressement des griefs par des chartes.

Depuis Philippe V jusqu'à Jean II le Bon, il y eut de nombreuses réunions des États généraux: en 1314, 1317, 1321, 1328, 1338, et 1349.

C'est encore pour réclamer des subsides que Philippe le Bel convoqua les États généraux en juillet 1321. Ceux-ci lui firent alors une réponse que les États généraux des Pays-Bas ne manquaient pas de répéter quand ils voulaient gagner du temps ou refuser les subsides qu'on leur demandait : ils répondirent qu'il fallait s'en référer aux assemblées provinciales ; là, on pouvait délibérer plus librement qu'en la présence du souverain. Rien ne semble avoir été accordé par ces assemblées au roi Philippe.

Sous Charles le Bel, les États ne furent pas réunis ; mais ils furent convoqués à Paris au commencement du règne de Jean II, en 1355. Pour combattre les Anglais, l'on accorda une levée de 30,000 hommes d'armes et, comme moyen de les payer, le rétablissement de la gabelle et le droit de 8 deniers par livre sur toutes les ventes, pendant le cours de l'année, à payer par tous sans exception. Mais la perception devrait se faire par « personnes convenables », choisies par les États eux-mêmes. Ils s'ajournèrent au 1er mars suivant, pour examiner s'il était vrai, comme le prétendait le roi, que la contribution était insuffisante. Ils décidèrent que dans chaque bailliage ou sénéchaussée « seront nommées neuf personnes honnêtes, trois de chaque ordre, » qui seront les surintendants généraux pour surveiller la rente de cette imposition. Le roi promet réforme des griefs. A l'avenir, l'arrière-ban ne sera plus convoqué sans évidente nécessité et sans le conseil des trois États, s'il est possible de le requérir.

Une grande ordonnance fut publiée le 2 janvier 1356. Au

mois de mars, les États se rassemblèrent au château de Rueil, près de Nanterre, mais il y manqua un grand nombre de députés des villes de Normandie et de la Picardie. On y vota une capitation à prélever sur tous, à raison de 4 p. 100 pour 100 livres de revenu, 40 sous au-dessous de 100 livres et 20 sous au-dessous de 40 livres. Les manœuvres sont taxés à 10 sous à raison de 100 sous de gage ou de revenu. Les meubles sont estimés pour tenir lieu du revenu : 1,000 livres équivalant à 100 livres de revenus.

Les États généraux, après la défaite d'Azincourt, se réunissent le 17 octobre 1356. Les trois ordres avaient la volonté de restreindre l'arbitraire du roi. Ils demandent que les conseillers royaux n'assistent pas aux séances ; puis ils nomment 50 députés pris dans les trois ordres, chargés de dresser un projet de réformation pour la guerre et les finances ; ils réclament que des commissaires réformateurs soient envoyés dans les provinces, pour écarter et punir les conseillers du roi ; un autre conseil de 28 membres serait nommé par les États (4 prélats, 12 chevaliers et 12 bourgeois), lequel aurait l'administration de toutes les affaires et la nomination aux offices vacants, avec droit de destitution. Ils offraient d'entretenir 30,000 hommes d'armes, moyennant une taxe de 10 livres 1/2 par 100 livres à payer par les ecclésiastiques, de 15 livres par les nobles, et, pour la bourgeoisie, un homme d'armes entretenu par chaque centaine de feux.

Le Dauphin résista d'abord, puis finit par céder, lors de la réunion des États, le 5 février suivant. Une ordonnance publiée en mars, et inspirée par Étienne Marcel, le prévôt des marchands de Paris et Robert le Coq, représentant de l'Église, « digne d'une éternelle mémoire, » dit Boulainvilliers, faisait droit aux demandes des États ; entre autres : toute aide doit être votée par les trois ordres, et même l'accord de deux ordres ne peut engager le troisième. Pour ce qui concerne les frais de la guerre, les États pourront tout régler, et ils se rassembleront encore deux fois dans le cours de l'année ; justice sera rendue prompte et bonne ; toute vénalité d'offices judiciaires est interdite ; la Chambre des comptes sera réformée ; défense de prendre des vivres et des chariots, sur le peuple ; autorisation d'y résister par la force ; réforme de la monnaie, grosse affaire

en ce temps; ni paix ni trêve ne sera conclue avec l'ennemi que par le Conseil des trois États; le domaine royal sera conservé et les aliénations faites depuis Philippe le Bel révoquées; l'aide précédente accordée ne portera pas préjudice aux franchises et libertés du pays; la résistance est permise contre toute violence, même à son du tocsin.

Les États se rassemblèrent encore en janvier et en février 1357, mais la noblesse, gagnée par le Dauphin, n'y voulut point paraître et, en même temps, les villes devinrent hostiles à la noblesse et se retournèrent vers le souverain. L'hostilité des classes perdait toutes les réformes.

Le Dauphin préféra s'adresser aux États des provinces; cependant les États généraux réunis à Compiègne, en mars 1357, accordèrent une aide, mais en conservant entre les mains de leurs délégués la recette et l'emploi.

La paix proposée par l'Angleterre en mai 1359, est soumise aux États généraux qui, de l'avis du roi et du régent, la rejettent.

Sous Charles V, les États généraux se réunissent à Paris pour examiner la question de l'appel adressée à la Cour du roi par les barons de la Guyenne contre les ordonnances du prince de Galles et approuvent cet appel, ce qui devait provoquer le renouvellement des hostilités de la part des Anglais. Dans une seconde réunion des États à Paris, le 7 décembre même année, on accorda l'aide la plus considérable qui eût été votée jusque-là : 12 deniers par livre sur toute vente de denrées et marchandises; le cinquième sur la vente du sel; le treizième sur la vente du vin en gros et le quatrième sur la vente au détail et aussi un droit d'entrée dans Paris, et enfin 4 francs d'or à 20 sous pièce par chaque feu. Les États du Languedoc continuèrent à s'assembler jusque sous Louis XI.

Sous Charles VI, les États généraux se réunirent à Paris en 1412 et en 1420. A ceux de 1412, le roi fait demander une aide plus considérable que toutes les précédentes. Les députés de Reims, de Rouen et de l'Université réclament, en invoquant la misère du pauvre peuple. On renvoya les députés chez eux, mais comme ils n'avaient fait entendre que des doléances, les partisans de l'extension des droits du roi, les conseillers et les légistes, en conclurent qu'à cela se bornait le droit des États.

La réunion des États eut lieu le 6 décembre 1420, en présence du roi d'Angleterre, en l'hôtel de Saint-Paul. Le roi demanda une aide, pour continuer la guerre contre le Dauphin. Les États déclarèrent qu'ils étaient prêts à faire tout ce que désirait le roi et son conseil, et des lettres patentes furent lancées portant que, suivant la délibération des trois États, une imposition serait levée sur tous les gens aisés.

Sous Charles VII, les États se réunirent à Melun en 1426, à Tours en 1433, à Orléans en 1440.

Les États généraux de Melun (1426), furent convoqués pour mettre fin aux pillages des gens de guerre qui, n'étant pas payés, vivaient à merci sur les habitants des campagnes. A cet effet, on accorda sans peine au roi une taille générale suffisant à ses besoins.

En 1433, les États se réunirent pour décider dans l'affaire de l'enlèvement de la Trémouille.

Aux États d'Orléans de 1439, le roi soumit à l'assemblée la question de la paix à conclure avec les Anglais; puis il communiqua aux députés le dessein qu'il avait de réunir les bandes armées en compagnies qui recevraient une solde régulière et seraient maintenues sous une forte discipline; à cet effet, il demandait une taille perpétuelle qui fut accordée sans difficulté. Elle frappait les fonds de terre et l'industrie du peuple; quoique augmentée de moitié plus tard, elle ne rapporta jamais plus de 130,000 marcs d'argent.

Les gens d'armes coûtaient 67,500 marcs d'argent ou 540,000 livres et les archers 215,000.

Cette Assemblée de 1439 est très importante, puisqu'en établissant l'armée et l'impôt permanent, elle a créé, pour ainsi dire, la puissance de la royauté. Il y avait, il est vrai, de bonnes raisons pour établir une armée permanente : mettre fin aux excès des compagnies libres qui rançonnaient et pillaient les paysans, détruire les garnisons des seigneurs qui vivaient à merci sur les environs, rétablir l'ordre, donner une force à l'État, créer une puissance militaire dont les ennemis du dehors faisaient une nécessité.

Toutefois, il s'est trouvé un prêtre, Thomas Basin, évêque de Lisieux, qui a vu avec une clairvoyance merveilleuse les maux qui pouvaient résulter de l'institution nouvelle.

Thomas Basin soutient que la milice permanente, inutile depuis que la guerre a cessé, causera mille maux au pays. « C'est, dit-il, une institution chère aux tyrans [1] qui sont enchantés d'avoir une force armée sous la main pour contenir leurs sujets par la terreur. L'impôt permanent est d'ailleurs le corollaire de la nouvelle institution : les rois, obligés de grever leurs peuples pour solder leurs troupes, ne se contentent pas des sommes qui pourraient suffire à leur entretien, mais prennent ce prétexte pour écraser leurs sujets de nouveaux subsides et satisfaire ainsi leurs caprices. C'est dans cet abîme de misère et de servitude qu'est tombé le royaume de France, autrefois noble et libre : tous ses habitants sont aujourd'hui déclarés taillables à merci par les généraux des finances, leurs commis, leurs satellites, et le sont en effet. Si le nouveau système assurait du moins la sécurité du pays! Mais il n'y a pas de langue humaine qui suffise à décrire les excès des soldats : s'il faut les loger, le séjour des prisons devient préférable au foyer domestique. »

En même temps qu'on établissait l'armée et la taille permanentes, l'ordonnance du 2 novembre 1439 interdit aux seigneurs d'établir aucune taille sans « le congé du Roy ». La noblesse perdait donc une source importante de ses revenus, et était affaiblie, au profit de la royauté.

Louis XI, qui jeta les bases du despotisme royal, ne convoqua les États généraux qu'une fois, à Tours, en 1467. Il y fit asseoir les nobles avec les députés du tiers. Il ne soumit à l'as-

(1) V. l'édition de M. Quicherat, t. I. p. 165. « On devrait se contenter de corps mobiles pris dans la nation même, se confondant avec elle, et renvoyer les mercenaires, dès qu'aurait disparu l'urgente nécessité du combat. Le royaume n'avait-il pas fourni depuis les temps les plus reculés, une milice abondante qui, sur un signe du prince, accourait des provinces les plus reculées ? Ne pouvait-on pas lever alors plus de quarante mille cavaliers et d'innombrables fantassins? Les Anglais, dit-on, peuvent recommencer la guerre : mais il ne leur reste plus que Calais ! Il est absurde de condamner le pays en prévision d'un péril hypothétique, à un malheur certain. Les Anglais ont la sagesse de ne pas suivre encore un si mauvais exemple ? Qu'arrivera-t-il néanmoins ? Notre organisation militaire obligera bientôt les autres nations à créer des armées permanentes : à la première difficulté, les peuples en viendront aux mains; l'Europe sera sans cesse embrasée. Enfin c'en est fait de la liberté : tout le monde est à la discrétion de cette force armée : c'est le plus grand fléau qui puisse atteindre une nation. »

semblée aucune demande de subside, mais seulement la question de l'apanage de son frère unique. L'assemblée fut réduite à un simple spectacle.

En 1483, les élections aux États généraux se firent en commun, sans distinction d'ordres. Pendant la session, les trois ordres rédigèrent un cahier commun et réclamèrent la périodicité des sessions, ainsi que l'admission de représentants de la nation au sein du conseil du roi. Malheureusement, ils votèrent les subsides sans obtenir ces réformes.

Les États généraux, réunis à Tours en 1484, montrèrent un grand esprit d'indépendance. Jean de la Roche, député de la Bourgogne, y proclama la souveraineté nationale. Le pouvoir royal, soutenait-il, étant une simple délégation du peuple, retourne au peuple pendant la minorité du roi, et rien de stable ne peut se faire sans le consentement des États. Les trois ordres demandèrent à être convoqués tous les douze ans et ne votèrent les subsides que pour ce temps.

La Réforme et les difficultés de toute espèce résultant des dissensions religieuses, amenèrent la royauté à convoquer les États généraux en 1560, 1561, 1576, 1588 et 1593. »

Aux États d'Orléans, en 1560, on demanda que le roi n'entreprît aucune guerre, sans avoir pris l'avis et le conseil des États généraux. Même demande aux États de Blois, en 1576; le tiers réclame en outre, la libre élection de ses magistrats. Le roi concède que « toutes les élections des prévôts des marchands, des échevins, capitouls et gouverneurs des villes, se fassent librement et ceux qui, par autres voies, entreront en charge, en soient ôtés ».

Il faut attendre jusqu'à Louis XIV pour trouver la royauté en possession du droit de nommer les magistrats municipaux.

Le contre-coup des passions religieuses donne aux États de 1588 un caractère spécial. Les trois ordres ne s'entendent que pour marchander au roi les secours qu'il demande. Le tiers propose la confiscation des biens ecclésiastiques, estimés valoir 120 millions; on les vendra et, sur le prix, on prélèvera de quoi faire une rente de 4 millions en faveur du clergé. L'esprit d'intolérance domine dans les États de 1576, après la Saint-Barthélemy. Les trois ordres, les délégués de Paris en tête, votent « l'unité de religion », à rétablir même par la

guerre, mais ils refusent au roi les moyens de le faire et ne lui accordent que 450,000 livres.

Aux États de 1588, presque tous les délégués sont ligueurs. Ils réclament énergiquement des réformes et refusent tout subside, malgré les supplications royales.

Les États de 1593, tant bafoués par la *Ménippée*, reconnaissent le Béarnais.

L'Assemblée des notables de 1596 porte le revenu de l'État de 23 à 30 millions, par un nouvel impôt, mais réclame l'administration de la moitié des recettes et des dépenses, que devait gérer une commission permanente, le *Conseil de raison*. Malheureusement cette tentative de contrôle avorta encore.

Aux États de 1614, les cahiers, ceux du tiers surtout, sont remplis d'idées justes sur les finances, la justice, l'administration, l'armée, le commerce; mais tout cela reste stérile, par suite d'abord de l'antagonisme entre le tiers et les deux autres ordres; et en second lieu, de l'indifférence pour ce qui concerne les formes du gouvernement, ce qui s'explique par la satisfaction générale qu'avait inspirée le règne réparateur de Henri IV. Ce furent là les derniers États généraux de l'ancienne France. Pendant cent soixante ans la royauté n'en convoque plus, et, chose étrange, la nation n'en réclame pas; le souverain, levant les impôts à sa guise, n'a plus besoin de s'adresser aux représentants du pays.

Chaque province avait ses États. Ceux du Languedoc et ceux de la Bretagne ont eu de l'éclat et ont joué un rôle important. Le grand fauteur de la centralisation, Richelieu, s'est efforcé de le détruire. Louis XIV les supprima, sans rencontrer de résistances, en Normandie, en Anjou, en Touraine et partout ailleurs, sauf en Languedoc, en Bretagne, en Bourgogne et en Provence. La noblesse, le clergé et les députés des villes siégeaient dans les États provinciaux, comme dans les États généraux; ils conservaient en théorie le droit de voter l'impôt; mais, en fait, ils obéissaient aux commissaires royaux. On voit dans les lettres de M. de Sévigné, ce qui leur restait d'indépendance.

Pour les États généraux, chaque groupe d'électeurs préparait des cahiers, où étaient exposés leurs doléances et leurs vœux. Il était ensuite rédigé des cahiers par ville et par pro-

vince. Le résumé de ceux-là était remis au roi, qui y répondait par des ordonnances faisant droit aux demandes ou les rejetant.

Les trois ordres siégaient, délibéraient et adoptaient des résolutions à part, sauf aux États de 1483.

Les rois de France sont hostiles aux États généraux, mais ainsi l'ont été les rois d'Angleterre. Pourquoi l'assemblée nationale a-t-elle fini par y triompher, pendant le temps où elle cessait d'exister en France?

Une première cause apparait. Quand, au XIe siècle, la royauté normande se fonde par la conquête, elle crée, de ses mains, un nouveau régime féodal et elle fonde l'unité nationale. Le souverain n'a donc pas à conquérir son territoire pièce à pièce; il est tout-puissant, il domine de haut tous les sujets, les magnats comme les bourgeois. En face du maître, se dresse donc un esprit de résistance, partagé par toutes les classes.

En France, le roi ayant en face de lui des vassaux presque aussi forts que lui, s'appuie sur la bourgeoisie, qui devient hostile à la noblesse.

Cette hostilité des classes se traduit dans la composition des États, où figurent les trois ordres, délibérant à part, animés d'un esprit opposé, exposant, chacun dans ses cahiers, des vœux différents. Ce que la bourgeoisie désire, c'est que le roi soit fort, qu'il impose ses lois et sa justice aux tyrannies locales, qu'il constitue l'unité nationale, en limitant le pouvoir des grands feudataires. Elle désire aussi, par moments, limiter l'arbitraire du pouvoir royal; mais elle le veut faiblement et d'une façon intermittente. Qu'un bon roi occupe le trône, un Charles V, un Louis XII, ou un Henri IV, et elle ne demande qu'à se laisser gouverner.

En permettant à Charles VII, d'établir la taille perpétuelle et l'armée permanente, elle a laissé fonder le despotisme.

Les États avaient un moyen d'amener la royauté à composition, le droit de refuser l'impôt, qui leur était reconnu. Ils en ont usé jusqu'au XVIe siècle, mais d'une main faible, puis ils l'ont perdu, parce qu'ils n'ont pas su le défendre.

Quand les hommes n'aiment pas la liberté d'une passion ardente et persévérante, et qu'ils ne sont pas prêts à tout sacrifier pour la conserver, ils sont bientôt en danger de la perdre;

car ceux qui détiennent le pouvoir s'efforcent sans relâche de l'accroître et de le rendre absolu.

En France, la royauté, en enlevant à la noblesse tous ses droits politiques, lui laissa tous ses privilèges civils. En lui ôtant le moyen de représenter le pays, elle lui prodigua ceux d'exploiter le peuple. La noblesse s'y prêta, et devint ainsi odieuse aux classes laborieuses, surtout à celles des campagnes. De là les Jacqueries et surtout celles de la révolution française, racontées par Taine. En Angleterre, au contraire, la noblesse garda ses droits politiques et perdit peu à peu ses privilèges civils. Elle paya l'impôt, continua à représenter le pays et le défendit contre l'arbitraire. Là où ne règne pas un partage équitable des avantages sociaux, la liberté politique s'établit difficilement, parce que les classes frustrées détestent plus ceux qui les exploitent que le souverain, qui semble parfois les protéger, tout en les asservissant.

Les grands demandent à la royauté qu'elle maintienne l'inégalité, dont ils profitent, et, plus tard, les riches cherchent dans le despotisme un refuge contre les revendications des masses. D'autre part, le peuple croit que le roi restreint la puissance des seigneurs pour augmenter la sienne, et il applaudit; de sorte que tant en haut qu'en bas de l'ordre social, les vœux et les efforts de tous favorisent l'accroissement des pouvoirs du roi.

Profitant de ce mouvement général, Louis XIV, pendant son long règne, put établir, avec l'assentiment des juristes et des lettrés et sans opposition visible, un despotisme si complet que l'Orient n'en offre guère de pareil. Il détruit les libertés locales, l'indépendance des corps, des classes et des individus. Il augmente les distinctions de caste et les inégalités les plus blessantes pour la vanité et les intérêts; il brise toute tradition et jusqu'au souvenir des institutions libres. Il accroît ainsi cet antagonisme, ces haines de classe à classe, qui devaient éclater, avec une fureur sanguinaire, lors de la révolution et rendre impossible en France le triomphe du régime constitutionnel, au moment où il s'établissait avec tant d'éclat et de solidité aux États-Unis.

La révolution française parvint à fonder l'égalité civile, parce qu'on voyait clairement les abus qu'il fallait supprimer, mais

non à fonder la liberté politique, parce qu'on ignorait à quelles conditions elle peut s'implanter et durer. N'oublions pas toutefois ce que nous avons montré précédemment. Si la même époque vit le triomphe de la liberté en Angleterre et le triomphe du despotisme en France, c'est que la Réforme l'emporta là-bas, alors qu'ici Louis XIV parvenait à l'extirper presque entièrement.

CHAPITRE XV

LA RÉVOLUTION FRANÇAISE JUGÉE A L'ÉTRANGER

Depuis que M. Taine a écrit son livre si lu et si discuté partout sur la révolution française, une incontestable défaveur s'est attachée à ce grand mouvement historique, d'où date cependant l'émancipation des peuples de notre continent. Quinet avait prédit ce revirement de l'opinion et l'ouvrage qui a tant contribué à le produire.

« Si rien n'a branlé, le moment est arrivé de publier que cette révolution, qui ferait illusion au premier coup d'œil, n'était, après tout, qu'une œuvre de crime, qu'il était aisé de voir que le pillage en avait été le seul mobile, que grâce à Dieu, on avait échappé à la scélératesse des principaux; mais qu'assez de crimes, de vols, de meurtres, d'incendies et d'infamies de toutes sortes témoignaient de ce que la Révolution aurait fait, si on ne l'eût écrasée au berceau. » (*Révol.*, I, p. 227.)

Le tableau de la révolution française et de ses excès qu'a tracé Taine, avec une si merveilleuse abondance de détails très précis, est à la fois très exact et très faux; très exact, car il a pour base des documents authentiques; très faux, car il ramasse en une masse compacte tous les crimes, toutes les violences, sans mettre en lumière les côtés admirables de ce prodigieux mouvement : l'enthousiasme général pour la liberté et l'affranchissement du genre humain, la haine des injustices, la destruction des abus et des lois si bien faites, dignes des grands juristes de Rome, les beaux discours prononcés, les morts héroïques, les dévouements à la patrie, les mots et les actions sublimes en tout genre faisant honneur à

notre espèce, comme ceux des hommes illustres de Plutarque. Les appréciations émises en France à ce sujet sont presque toutes dictées par les préjugés et les passions. Pour les uns, la Révolution est un amas de violences et de scélératesses, qu'on ne peut trop abhorrer; pour les autres, c'est une histoire sainte qu'on doit vénérer sans réserve. C'est à l'étranger qu'il faut demander un jugement impartial.

On ne peut se figurer l'enthousiasme que la révolution française excita partout en Europe, même dans la féodale Allemagne.

Klopstock, dans son ode magnifique aux États généraux, s'écrie : « Voici le jour audacieux de la diète française; salut, soleil naissant, soleil bienfaisant qu'à peine nous osions rêver. » Il se réjouit d'avoir vécu assez longtemps pour avoir vu le début d'une ère nouvelle. Et un décret de l'Assemblée législative, en 1792, lui accorde le titre de citoyen français. Après le chantre du Messie, le chantre d'Obéron, Wieland publie en prose un écrit sur la *légitimité de l'emploi que fait la nation française de ses lumières et de sa force* (août 1789). Voss, le savant traducteur d'Homère, ne peut contenir les transports que lui inspire la France revendiquant ses droits; il chante le *génie de l'humanité* (1790) et l'*humanité régénérée* (1794). « Chefs des nations, s'écrie-t-il, c'est Dieu qui nous appelle à la liberté. » Il entonne un chant d'union entre les Français et les Allemands, l'*Hymne des nouveaux Francs*, sur l'air de la *Marseillaise*. Schiller reste sympathique à la Révolution, malgré les excès qu'il déplore

> Devant l'esclave qui rompt ses chaînes,
> Devant l'homme libre ne tremblez pas.

Campo, l'auteur du *Jeune Robinson*, fait cette remarque si juste : « Il faut qu'un peuple soit poussé à bout, comme l'était le peuple français, par des oppressions de tous genres, pour tenter l'entreprise toujours téméraire et toujours marquée en traces sanglantes, de briser ses chaînes par la force. Une telle révolution profite rarement à ses auteurs; mais plutôt aux générations futures et aux habitants des autres pays. »

Fichte, sans se laisser ébranler par les crimes de la Terreur, publie cet admirable livre : *Considérations sur la Révolution*

française pour faire juger de sa légitimité. Varnhagen von Ense s'enthousiasme à la vue du mouvement de 1789 : « La nation française, liberté, égalité, ces mots sonnaient gaiement et fièrement à mon oreille. » Il dit des excès de 1793 : « Ces tristes détails se perdaient dans un courant irrésistible qui semblait nous porter vers le plus heureux avenir. »

Bürger, l'auteur de *Lénore*, est si enthousiaste de la Révolution qu'il reproche aux Français de s'être laissé vaincre par les Allemands à Tournai : « Même contre la patrie d'Hermann, j'aurais voulu devenir votre Tyrsée. » Beethoven espérait que Bonaparte fonderait définitivement le régime républicain, et il compose en son honneur la *Symphonie héroïque*. Enfin, Kant interrompait sa promenade habituelle, pour s'avancer, chaque jour, sur la route de France, afin d'avoir plus tôt des nouvelles de Paris, et quand la république fut proclamée, il s'écria : « Maintenant je puis dire comme Siméon : Seigneur, rappelez votre serviteur; ses pauvres yeux ont vu le jour du salut. » (V. H. Carnot, *Comptes rendus de l'Institut*, juillet 1888).

La Révolution de 1789 a fait plus que la révolution anglaise de 1688 : elle a mis fin aux abus de l'ancien régime, donné le branle au mouvement démocratique, et répandu partout le goût des réformes qui transformeront les sociétés humaines.

Deux courants différents d'idées ont fait la révolution française : un courant qui portait à l'égalité, lequel était vraiment national et sortait des entrailles mêmes du peuple, et un courant qui portait à la liberté, lequel venait d'Angleterre et d'Amérique. De ces deux passions de la nation française, la première est persistante et ardente; l'autre est intermittente et tiède; elle vient du dehors[1].

Il est trop tôt pour apprécier ce que l'humanité doit à la révolution française. Le jugement à porter dépendra du point

(1) Montesquieu, Voltaire, Rousseau ont emprunté leurs idées politiques à Locke et à l'Angleterre; Lafayette, Brissot et les théoriciens de la Révolution française, se sont inspirés des idées qui venaient de triompher aux États-Unis. L'influence de la révolution américaine sur la révolution française était si bien reconnue dans tout l'Europe qu'un fabuliste allemand très estimé, Pfeffel, écrit les vers suivants :

« La liberté vient de l'heureuse terre de Penn
Pour visiter le vieux royaume des Francs. »

de savoir si les peuples, entraînés par un mouvement irrésistible vers la démocratie, parviendront à la faire régner sous une forme de gouvernement libre ou si, fatigués de leurs vains efforts et de leurs échecs répétés, ils chercheront un dégradant refuge dans le césarisme.

D'ailleurs, comment l'Europe et l'Amérique n'auraient-elles pas salué avec enthousiasme une révolution qui allait inscrire dans ses constitutions et dans ses lois les principes qu'avaient proclamés les philosophes et les politiques, en Angleterre d'abord, en France ensuite et que les souverains Frédéric II, Catherine de Russie, Joseph II, Léopold de Toscane, non moins que les peuples, aspiraient à réaliser ? Elle a eu le tort de vouloir tout renouveler à la fois, organisation politique, conditions sociales, divisions du territoire, mœurs et religion, poids et mesures, tout, jusqu'au calendrier, et de croire que, à la façon des législateurs anciens, on « instituait » un peuple à coups de décrets ; mais l'amour de la justice et de la liberté exprimé sans doute en phrases déclamatoires, mauvaises imitations de celles de Rousseau, a néanmoins pénétré tous les cœurs et, en définitive, transformé l'ordre social dans le monde entier. Les despotes eux-mêmes, depuis lors, invoquent ces grandes idées et prétendent n'agir que pour le bien de l'humanité.

Guizot, et d'autres écrivains après lui, se sont demandé pourquoi la révolution française n'a pas réussi. La question est mal posée. La France, sans doute, jusqu'en ces derniers temps, n'était point parvenue à fonder un régime de liberté stable et définitivement assis ; mais grâce à la clarté de sa langue et au génie de ses écrivains, elle a fait pénétrer chez tous les peuples ces idées d'égalité et de justice qui, empruntées à l'Évangile par l'Angleterre et l'Amérique, sont appelées à transformer les sociétés modernes.

CHAPITRE XVI

LES ÉCHECS DE LA MONARCHIE CONSTITUTIONNELLE EN FRANCE

Charles X est tombé pour avoir violé la Charte ; Louis-Philippe a été renversé quoiqu'il eut scrupuleusement observé la Constitution et Napoléon III a été poussé à la guerre qui l'a perdu, par une impopularité croissante, au moment où il s'efforçait d'établir l'empire libéral.

Les causes de ces échecs successifs sont nombreuses. La noblesse, au lieu d'être pour la royauté un appui, a contribué à la perdre. Regrettant l'ancien régime et dévouée à un clergé hostile aux institutions modernes, elle a poussé Charles X au coup d'État, elle a mis Louis-Philippe au ban et, elle n'a été d'aucun secours à Napoléon III. Le peuple était imbu des idées de la Révolution et il les associait au culte de l'Empereur, que lui avaient inculqué les historiens et les poètes libéraux. Il ne pardonnait pas à un roi bourgeois, son principal mérite, l'amour de la paix et son désir si justifié de s'entendre avec l'Angleterre. Les meneurs radicaux demandaient la guerre pour soutenir Méhémet-Ali et délivrer la Pologne. Le régime constitutionnel n'était compris et goûté que par le groupe d'élite des lettrés et des politiques, qui s'inspiraient de l'exemple de l'Angleterre. Ils formaient une petite minorité que n'aimait ni l'ouvrier des villes, ni le paysan, ni le prêtre, ni le noble. Comme à la révolution française, les Feuillants ne disposaient d'aucune force. Ils étaient écrasés entre les partisans de l'ancien régime et les Jacobins.

N'oublions pas enfin une cause plus profonde que nous

avons déjà indiquée : le catholicisme prépare mal les peuples à pratiquer paisiblement les libertés modernes.

Ces causes de chute tenaient aux fatalités de l'histoire; les souverains qui sont tombés ne pouvaient les changer, mais une faute qui leur est personnelle et qu'ils auraient pu éviter est celle-ci. Ils ont eu trop peur du peuple et trop de confiance en la puissance de la royauté. Ils n'avaient pas compris que la démocratie, ayant déjà miné les bases du trône, un roi constitutionnel qui veut résister à la volonté de la nation prépare sa déchéance.

Voici un exemple qui fera comprendre ce que je veux dire. On y voit, leçon utile, le contraste entre un souverain qui, imbu des idées anglaises, comprend et accepte le rôle que lui fait le régime moderne et un roi, qui, sous l'influence des souvenirs de la Révolution, ne peut s'y résoudre.

En Belgique, le gouvernement représentatif fonctionnait régulièrement depuis 1830.

En 1846, après quelques essais de ministères mixtes qui avaient échoué, le comte de Theux avait formé un cabinet homogène d'une nuance catholique très marquée. Le parti libéral se prépara aussitôt à le combattre avec la plus grande énergie. L'association électorale de Bruxelles convoqua les délégués de toutes les associations provinciales, afin de constituer un congrès libéral chargé d'arrêter le programme du parti, de la même façon qu'on le fait aux États-Unis, avant toute élection importante. La seule perspective de la réunion des représentants de ces clubs, qui existaient dans toutes les grandes villes, remplit des plus vives alarmes Louis-Philippe et ses ministres[1]. Il crut que les excès de 93 allaient se renou-

(1) La lettre de Louis-Philippe au roi des Belges offre tant d'intérêt que nous croyons devoir la reproduire en entier :

« Paris 14 mai 1846.

« C'est sur la table du conseil que je vous écris. Vos lettres et tout ce que je recueille d'informations sur la situation de la Belgique fermentent dans ma tête, sur le fond de ma vieille expérience et de tous les orages révolutionnaires qui ont passé sous mes yeux. C'est surtout cette assemblée de délégués des associations belges qui va se réunir à Bruxelles qui me préoccupe. Elle ne me rappelle rien moins que la commune de Paris en 1792, dictant de l'hôtel de ville à la Convention, aux Tuileries, après la disparition de la Royauté, tout ce qu'il lui plaisait de lui imposer et parvenant jusqu'à envoyer à sa barre des députations audacieuses, qui lui faisaient rapporter le lendemain les décrets qu'elle avait prononcés la veille.

« J'ignore le moyen que peut fournir la législation belge pour paralyser, frapper et

veler en Belgique. Il était convaincu que Léopold devait frapper, anéantir cette audacieuse assemblée, qui n'était rien moins, à ses yeux, qu'une convention révolutionnaire. Il conseillait à son gendre de maintenir à tout prix le cabinet conservateur, et surtout de ne point admettre au pouvoir « les délégués ni personne de leur couleur politique ». Il allait même jusqu'à lui offrir, en cas de conflit, l'appui de l'armée française.

On ignore ce que répondit Léopold, mais il se garda bien d'adopter la politique de résistance que Louis-Philippe pratiquait avec un si constant et si regrettable succès. Habitué aux *meetings* et aux tumultueuses réunions de l'Angleterre, le roi des Belges laissa le congrès libéral se réunir, discuter, arrêter son programme, et, après que les élections eurent mis les catholiques en minorité, il n'hésita pas à former, en 1847, son cabinet précisément de ces hommes qu'on lui conseillait de proscrire. L'année suivante vint montrer laquelle des deux politiques était la plus sage. Le même ébranlement, qui renversa le trône de Louis-Philippe, affermit celui de Léopold, parce que le premier s'efforça de comprimer la force ascendante de la démocratie, tandis que le second ne craignit pas

anéantir cette audacieuse réunion, si elle ne permet pas de la prévenir ce qui serait toujours préférable. On dit que la Constitution belge autorise les associations, mais je ne sais jusqu'où s'étend cette autorisation et je doute qu'elle puisse s'étendre, même en droit, jusqu'à autoriser la formation d'une assemblée de délégués, élue sans autorité légale, délibérant, prenant des arrêtés comme des chambres légalement élues, exerçant les pouvoirs constitutionnels dont elles sont investies par la constitution et la loi du pays. Ce n'est rien moins, à mes yeux, qu'une convention nationale révolutionnaire constituée, puisqu'elle le serait en dehors de toutes les lois et de l'autorité constitutionnelle de la royauté, et même probablement sans rapport avec le gouvernement légal du pays.

« J'en ai entretenu tout à l'heure mes ministres et il n'y a eu qu'un cri sur l'incompatibilité d'un tel état de choses avec l'existence du gouvernement légal et constitutionnel du pays. Grâce à Dieu, cet état de choses n'existe pas encore au moins à ce développement ; mais n'oubliez pas que c'est précisément de l'absence de toute règle légale dans leur création que les assemblées révolutionnaires tirent la force de détruire les institutions légales, et que ces dernières se laissent intimider par l'audace effrénée des autres.....

« Gardez bien votre ministère actuel ; soutenez-le le plus vigoureusement que vous pourrez ; rien ne serait plus propre à tout ébranler qu'une crise ministérielle et surtout que l'entrée aux affaires des délégués, de leurs adhérents ou de leur couleur politique. »

L'un de ces délégués était M. Frère Orban. Il entrait au ministère peu de temps après et c'est la popularité du parti libéral, arrivé au pouvoir, qui a préservé la Belgique, en 1848, de tout contre-coup des révolutions qui bouleversaient les pays voisins.

de s'y associer : mémorable leçon, que les souverains ne devraient pas oublier.

On a dit que la démocratie est semblable à un torrent qui coule à pleins bords. La royauté se laisse-t-elle porter au fil de l'eau, sa barque surnage ; mais veut-elle le remonter, les vagues irritées et mugissantes se soulèvent, s'accumulent et l'engloutissent.

Fidèle au programme qu'il trace dans la lettre à son gendre Léopold, reproduite plus haut, et soutenu par ce ministre d'un si grand talent, d'un si noble caractère, et d'une si incontestable supériorité à tous égards, Louis-Philippe poursuit inébranlable, sa politique de résistance aux progrès de la démocratie. Il ne veut ni des incompatibilités parlementaires, ni de l'extension du suffrage, ni de l'exercice du droit de réunion, parce que sa majorité à la Chambre lui aurait échappé. Il a une politique personnelle et il veut la faire triompher. C'est une sorte d'autocratie déguisée sous des formes parlementaires, sans les distractions et la compensation des succès militaires.

On sait comment cet édifice, en apparence, si bien assis et, en réalité, non sans éclat et même sans gloire, s'écroula, par le plus inattendu des effondrements. Pour le renverser il ne fallut pas la poussée d'un puissant mouvement d'opinion et d'une grande insurrection. Rien qu'une émeute et la République est proclamée et soudain les destinées de la France sont changées absolument.

Parfois les événements se précipitent en un certain sens irrésistiblement. En ce siècle, tout pousse au progrès de la démocratie : qui y veut faire obstacle tombe tôt ou tard.

Les souverains constitutionnels, qui, au milieu de ce mouvement démocratique, veulent conserver leur couronne, doivent s'inspirer des exemples donnés par les deux premiers rois des Belges, Léopold Ier et Léopold II. En étudiant comment ceux-ci ont compris et rempli leur mission, ils pourront échapper aux orages qui menacent toutes les institutions anciennes.

CHAPITRE XVII

DU GOUVERNEMENT LIBRE EN SUÈDE[1]

Le développement des institutions politiques en Suède ressemble à celui des institutions anglaises.

Au début, nous trouvons une fédération de provinces (*landskaper*), formées elles-mêmes par l'union de districts (*härader*) qui rappellent le *hundred* saxon et le *gau* de la Germanie. Chaque *härad* comprenait un certain nombre de communautés de famille. A la tête du *härad* se trouvait un chef, le *domare* ou *härädshöfding*, et à la tête de chaque province, le *lagman*, élu par le peuple, présidait à l'Assemblée provinciale annuelle, *landskapsting*, et à l'application de la justice. Chaque province avait ses coutumes, recueillies plus tard en codes écrits. Le roi de ces provinces unies était élu dans une plaine des environs d'Upsala, par une assemblée de tout le peuple, où chaque homme libre avait le droit d'assister. Cette assemblée était appelée *Allshaeriar-Ting* ou *Alla-Svears-Ting*. Après son élection, le roi promettait d'accomplir les devoirs de sa charge et recevait, en retour, le serment d'allégeance des hommes libres présents.

Les pouvoirs du roi étaient très limités. Il avait le commandement en chef des forces nationales; il était le juge suprême; il avait le droit de nommer des officiers à son service dans les provinces. Mais il ne pouvait admettre à son conseil que des hommes nés dans le royaume; il s'obligeait à maintenir l'inté-

(1) V. dans le *Berkeley quarterly Rev.*, oct. 1880, un article très substantiel de Bernard Moses : *The crown and the parliament in Sweden.*

grité du territoire, à empêcher l'introduction de lois étrangères dans le pays ; il ne pouvait lever d'impôts, ni établir de nouvelles lois, sans le consentement du peuple. Tous ses pouvoirs reposaient, en définitive, sur la volonté nationale.

Ce qui est remarquable dans l'organisation primitive de la Suède, c'est l'indépendance des provinces, et l'égalité des hommes libres. Les *landskaper* avaient leurs lois et leurs magistrats particuliers ; elles s'administraient à leur gré. Quant aux hommes libres, ils jouissaient tous des mêmes droits et privilèges. Il n'y avait pas entre eux de distinctions sociales ; la constitution des *classes* — noblesse, bourgeoisie, paysans, — ne s'est faite que plus tard : à la fin du XIIIe siècle.

Pendant le XIVe siècle, la noblesse et le clergé parvinrent à obtenir des privilèges. L'ordonnance de Magnus Ladulos, de 1280, exempte de tout impôt le propriétaire foncier qui se met au service du roi avec un cheval armé et équipé, et qui a suffisamment de terre pour supporter les frais du service féodal. Peu à peu, à l'exemption des impôts, vinrent s'adjoindre d'autres privilèges, comme celui de percevoir les amendes destinées auparavant au trésor royal, le droit de juridiction sur ses terres, etc.

L'introduction du christianisme amena aussi l'organisation des ecclésiastiques en une classe sociale privilégiée. La religion primitive de la Suède avait un caractère tout républicain ; elle était étroitement unie à l'État. Le clergé catholique, au contraire, dépendait entièrement du pape ; il possédait une hiérarchie complète dès le milieu du XIIIe siècle ; il y avait un archevêque à Upsala, et des évêques presque dans chaque province. Seulement les coutumes démocratiques s'étaient conservées dans la nomination des prêtres : ceux-ci étaient, en général, élus par les fidèles. Le clergé ne tarda pas à obtenir des privilèges semblables à ceux de la noblesse, mais avec cette différence qu'il n'avait pas d'obligations envers la couronne.

Pendant cette période, le pouvoir de la royauté, soutenue d'abord par la noblesse, s'accrut aux dépens de l'indépendance des provinces, qui diminua peu à peu. Mais l'autorité royale avait toujours sa source dans la volonté populaire. Le roi ne pouvait faire une guerre offensive sans le consentement du peuple. Cependant à la fin du XIVe siècle, l'aristocratie, jalouse

de l'autorité de la couronne, commençait à exercer une influence très considérable dans l'État.

En 1395, les États scandinaves se fédérèrent, principalement pour résister à la puissance menaçante de la Ligue Hanséatique. A l'appel des nobles de Suède, Marguerite, reine de Danemark et de Norvège, vainquit Albert, le roi de Suède, et sa victoire eut pour conséquence la célèbre *Union de Calmar*. Un conseil, composé de membres des trois royaumes, avait, avec le souverain, la haute administration de l'Union. Chaque État conservait son indépendance et se gouvernait selon ses propres lois. Le roi devait être élu en commun par les trois royaumes, mais toujours choisi parmi les membres mâles de la famille royale.

Cette Union, si elle s'était maintenue, aurait pu servir admirablement les intérêts des puissances scandinaves. Sous le règne de la reine Marguerite, en effet, leur prospérité s'accrut rapidement. Malheureusement, cette période fut de courte durée. Le successeur de Marguerite, Eric de Poméranie, n'eut pas la force de résister aux empiétements des classes privilégiées. La noblesse devint maîtresse du gouvernement, et asservit complètement le peuple.

Celui-ci finit par se révolter, et en 1435, une assemblée nationale élut comme régent Engelbrecht, le chef des paysans de la Dalécarlie. Cette Assemblée est le premier parlement de Suède ; pour la première fois, à côté des nobles, on y voit figurer des bourgeois et des paysans.

Tout le xve siècle est rempli de luttes intestines, à la faveur desquelles des influences étrangères, notamment celle de la Ligue Hanséatique, dominèrent en Suède.

L'élection de Gustave Wasa, porté au trône par les paysans, après sa victoire sur Christian II, marque une nouvelle période dans l'histoire de la Suède : elle commence alors à acquérir une certaine influence dans les affaires de l'Europe.

Le parlement national, appelé *Riksdag*, avait remplacé les assemblées du Conseil, *Lerredag*, et on y distinguait déjà les quatre États de Suède : le clergé, la noblesse, les bourgeois et les paysans. Un acte extrêmement important du Parlement, à cette époque, est le recez de Westeros (1527), qui accrut considérablement la richesse et la puissance du roi, en lui

accordant les revenus superflus des églises, des monastères, des évêchés et en lui donnant le droit de prendre possession des châteaux et des terres des évêques. Les progrès de la Réforme avaient été très rapides en Suède : dès 1547, au parlement de Strengness, nous voyons le clergé protestant prendre la place du clergé catholique.

En 1544, Gustave Wasa fit déclarer la royauté héréditaire dans sa famille; le caractère de la monarchie était donc complètement changé. Une transformation profonde s'opéra, en même temps, dans le Conseil royal ; il devint un corps consultatif; sous le roi Jean, il comprit vingt-quatre membres ; il remplit, dès lors, les fonctions d'un ministère, et devint un élément du gouvernement national.

On sait comment sous Gustave-Adolphe, sous sa fille Christine, et sous Charles X, la Suède fut mêlée aux événements de l'Europe centrale. Les guerres étrangères affaiblirent et appauvrirent beaucoup le pays. Mais la royauté vit constamment ses pouvoirs limités soit par la noblesse, soit par l'Assemblée nationale.

Dans le Parlement, les quatre États délibéraient séparément, ou ensemble, à leur choix. Parfois, au lieu de l'Assemblée nationale entière, on ne convoquait que les délégués des États, mais cette coutume cessa en 1658. En 1660, pendant la minorité de Charles XI, on décida que les quatre États devaient être réunis tous les trois ans.

A son avènement, Gustave-Adolphe fut obligé de promettre de maintenir dans le royaume la religion protestante, d'observer les privilèges du Conseil et des États, de n'établir aucune loi sans leur consentement, et aussi de ne pas déclarer la guerre, faire la paix ou former des alliances contre la volonté nationale. Les impôts étaient fixés, non par l'assemblée générale du Parlement, mais par les députés des différentes provinces.

Il est à remarquer qu'en 1614, le clergé proposa d'établir le *referendum :* une loi, bien qu'approuvée par le Parlement, ne devait avoir force de loi que si elle avait reçu la sanction directe du peuple. Mais cette proposition n'eut pas de suite.

Le règne de Charles XI, qui atteignit sa majorité en 1672, marque la transformation de la Suède en une monarchie

absolue. La noblesse était devenue arrogante, cruelle, oppressive pour le peuple. Le roi eut soin de s'appuyer sur les trois autres États pour augmenter son pouvoir, tout en réduisant celui des nobles. Il interpréta en sa faveur une décision équivoque du Parlement, pour s'emparer du pouvoir législatif. L'indépendance des États disparut complètement : ils ne firent plus qu'enregistrer les décisions de la volonté royale. Le souverain devint indépendant du Conseil ; il reçut formellement le droit de faire des lois et enfin celui de donner des fiefs. Le Parlement de 1693 lui conféra des pouvoirs très étendus en matière financière, et l'appela même « un souverain absolu, qui avait le droit de gouverner son royaume selon sa propre volonté ».

La Suède, malgré ses traditions de liberté, était entraînée par ce courant général d'absolutisme qui semblait devoir triompher dans toute l'Europe à cette époque. Mais, au XIXe siècle, sous une dynastie nouvelle, le peuple suédois a reconquis ses anciennes libertés. La Constitution a été remodelée sur le type adopté aujourd'hui dans tous les pays libres. Deux Chambres ont remplacé les quatre États, et on peut dire que nulle part le gouvernement constitutionnel n'est pratiqué d'une façon plus correcte, tant de la part de la nation que du souverain.

ANNEXE

Quoique la constitution belge doive être prochainement soumise à revision, je crois utile de la reproduire en annexe, d'abord parce qu'elle a donné à la Belgique, soixante années d'ordre, de liberté et de prospérité; en second lieu, parce que, formulant de la façon la plus claire, les principes constitutionnels empruntés à l'Angleterre, aux États-Unis et à 1789, elle a servi de modèle aux constitutions adoptées, depuis 1830, dans beaucoup de pays. Ainsi celles de la Serbie et de la Bulgarie en sont la reproduction presque intégrale. Il faut noter cependant que le mode de formation du Sénat est détestable.

CONSTITUTION BELGE

AU NOM DU PEUPLE BELGE,

Le Congrès national décrète :

TITRE PREMIER

DU TERRITOIRE ET DE SES DIVISIONS

. . . . . .

TITRE II

DES BELGES ET DE LEURS DROITS

ART. 4. La qualité de Belge s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi civile.

La présente Constitution et les autres lois relatives aux droits

politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits.

ART. 5. La naturalisation est accordée par le pouvoir législatif.

La grande naturalisation seule assimile l'étranger au Belge, pour l'exercice des droits politiques.

ART. 6. Il n'y a dans l'État aucune distinction d'ordres.

Les Belges sont égaux devant la loi; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers.

ART. 7. La liberté individuelle est garantie.

Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle proscrit.

Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.

ART. 8. Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne.

ART. 9. Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.

ART. 10. Le domicile est inviolable; aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.

ART. 11. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établie par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité.

ART. 12. La peine de la confiscation des biens ne peut être établie.

ART. 13. La mort civile est abolie; elle ne peut être rétablie.

ART. 14. La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés.

ART. 15. Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte, ni d'en observer les jours de repos.

ART. 16. L'État n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination ni dans l'installation des ministres d'un culte quelconque, ni de défendre à ceux-ci de correspondre avec leurs supérieurs, et de publier leurs actes, sauf, en ce dernier cas, la responsabilité ordinaire en matière de presse et de publication.

Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale, sauf les exceptions à établir par la loi, s'il y a lieu.

ART. 17. L'enseignement est libre; toute mesure préventive est interdite; la répression des délits n'est réglée que par la loi.

L'instruction publique, donnée aux frais de l'État, est également réglée par la loi.

ART. 18. La presse est libre; la censure ne pourra jamais être établie; il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs.

Lorsque l'auteur est connu et domicilié en Belgique, l'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi.

ART. 19. Les Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois, qui peuvent régler l'exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable.

Cette disposition ne s'applique pas aux rassemblements en plein air, qui restent entièrement soumis aux lois de police.

ART. 20. Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive.

ART. 21. Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions, signées par une ou plusieurs personnes.

Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif.

ART. 22. Le secret des lettres est inviolable.

La loi détermine quels sont les agents responsables de la violation du secret des lettres confiées à la poste.

ART. 23. L'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif; il ne peut être réglé que par la loi, et seulement pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires.

ART. 24. Nulle autorisation préalable n'est nécessaire pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des ministres.

TITRE III

DES POUVOIRS

ART. 25. Tous les pouvoirs émanent de la nation.

Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution.

ART. 26. Le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des Représentants et le Sénat.

ART. 27. L'initiative appartient à chacune des trois branches du pouvoir législatif.

Néanmoins toute loi relative aux recettes ou aux dépenses de l'État, ou au contingent de l'armée, doit d'abord être votée par la Chambre des Représentants.

ART. 28. L'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'au pouvoir législatif.

ART. 29. Au roi appartient le pouvoir exécutif, tel qu'il est réglé par la Constitution.

ART. 30. Le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et les tribunaux.

Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du roi.

ART. 31. Les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution.

CHAPITRE PREMIER

Des Chambres.

ART. 32. Les membres des deux Chambres représentent la nation, et non uniquement la province ou la subdivision de province qui les a nommés.

ART. 33. Les séances des Chambres sont publiques.

Néanmoins chaque Chambre se forme en comité secret, sur la demande de son président ou de dix membres.

Elle décide ensuite, à la majorité absolue, si la séance doit être reprise en public sur le même sujet.

ART. 34. Chaque Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres, et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet.

ART. 35. On ne peut être à la fois membre des deux Chambres.

ART. 36. Le membre de l'une ou de l'autre des deux Chambres, nommé par le gouvernement à un emploi salarié, qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger, et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection.

ART. 37. A chaque session, chacune des Chambres nomme son président, ses vice-présidents, et compose son bureau.

ART. 38. Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages, sauf ce qui sera établi par les règlements des Chambres à l'égard des élections et présentations.

En cas de partage des voix, la proposition mise en délibération est rejetée.

Aucune des deux Chambres ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie.

ART. 39. Les votes sont émis à haute voix ou par assis et levé; sur l'ensemble des lois, il est toujours voté par appel nominal et à haute voix. Les élections et présentations de candidats se font au scrutin secret.

ART. 40. Chaque Chambre a le droit d'enquête.

ART. 41. Un projet de loi ne peut être adopté par l'une des Chambres qu'après avoir été voté article par article.

ART. 42. Les Chambres ont le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés.

ART. 43. Il est interdit de présenter en personne des pétitions aux Chambres.

Chaque Chambre a le droit de renvoyer aux ministres les pétitions qui lui sont adressées. Les ministres sont tenus de donner des explications sur leur contenu, chaque fois que la Chambre l'exige.

ART. 44. Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

ART. 45. Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière

de répression, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un membre de l'une ou de l'autre Chambre durant la session qu'avec la même autorisation.

La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre, est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert.

ART. 46. Chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.

SECTION PREMIÈRE. — DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

ART. 47. La Chambre des représentants se compose des députés élus directement par les citoyens payant le cens déterminé par la loi électorale, lequel ne peut excéder 100 florins d'impôt direct, ni être au-dessous de 20 florins.

ART. 48. Les élections se font par telles divisions de province et dans tels lieux que la loi détermine.

ART. 49. La loi électorale fixe le nombre des députés d'après la population : ce nombre ne peut excéder la proportion d'un député sur 40,000 habitants. Elle détermine également les conditions requises pour être électeur et la marche des opérations électorales.

ART. 50. Pour être éligible, il faut :

1° Être Belge de naissance ou avoir reçu la grande neutralisation;

2° Jouir des droits civils et politiques;

3° Etre âgé de vingt-cinq ans accomplis;

4° Être domicilié en Belgique.

Aucune autre condition d'éligibilité ne peut être requise.

ART. 51. Les membres de la Chambre des Représentants sont élus pour quatre ans. Ils sont renouvelés par moitié tous les deux ans, d'après l'ordre des séries déterminé par la loi électorale.

En cas de dissolution, la Chambre est renouvelée intégralement.

ART. 52. Chaque membre de la Chambre des Représentants jouit d'une indemnité mensuelle de 200 florins pendant toute la durée de la session. Ceux qui habitent la ville où se tient la session ne jouissent d'aucune indemnité.

SECTION II. — DU SÉNAT.

ART. 53. Les membres du Sénat sont élus, à raison de la population de chaque province, par les citoyens qui élisent les membres de la Chambre des Représentants.

ART. 54. Le Sénat se compose d'un nombre de membres égal à la moitié des députés de l'autre Chambre.

ART. 55. Les sénateurs sont élus pour huit ans; ils sont renouvelés par moitié tous les quatre ans, d'après l'ordre des séries déterminé par la loi électorale.

En cas de dissolution, le Sénat est renouvelé intégralement.

Art. 56. Pour pouvoir être élu et rester sénateur, il faut :
1° Être Belge de naissance, ou avoir reçu la grande naturalisation;
2° Jouir de ses droits politiques et civils;
3° Être domicilié en Belgique;
4° Être âgé au moins de quarante ans;
5° Payer en Belgique au moins 1,000 florins d'impositions directes, patentes comprises.

Dans les provinces où la liste des citoyens payant 1,000 florins d'impôt direct n'atteint pas la proportion de 1 sur 6,000 âmes de population, elle est complétée par les plus imposés de la province, jusqu'à concurrence de cette proportion de 1 sur 6,000.

Art. 57. Les sénateurs ne reçoivent ni traitement, ni indemnité.

Art. 58. A l'âge de dix-huit ans, l'héritier présomptif du roi est de droit sénateur. Il n'a voix délibérative qu'à l'âge de vingt-cinq ans.

Art. 59. Toute assemblée du Sénat qui serait tenue hors du temps de la session de la Chambre des Représentants, est nulle de plein droit.

CHAPITRE II

Du roi et des ministres.

SECTION PREMIÈRE. — DU ROI.

Art. 60. Les pouvoirs constitutionnels du roi sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de S. M. Léopold-Georges-Chrétien-Frédéric DE SAXE-COBOURG, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture, et à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance.

Art. 61. A défaut de descendance masculine de S. M. Léopold-Georges-Chrétien-Frédéric DE SAXE-COBOURG, il pourra nommer son successeur, avec l'assentiment des Chambres, émis de la manière prescrite par l'article suivant.

S'il n'y a pas eu de nomination faite d'après le mode ci-dessus, le trône sera vacant.

Art. 62. Le roi ne peut être en même temps chef d'un autre État, sans l'assentiment des deux Chambres.

Aucune des deux Chambres ne peut délibérer sur cet objet, si les deux tiers au moins des membres qui la composent ne sont présents, et la résolution n'est adoptée qu'autant qu'elle réunit au moins les deux tiers des suffrages.

Art. 63. La personne du roi est inviolable; ses ministres sont responsables.

Art. 64. Aucun acte du roi ne peut avoir d'effet, s'il n'est contresigné par un ministre, qui, par cela seul, s'en rend responsable.

Art. 65. Le roi nomme et révoque ses ministres.

Art. 66. Il confère les grades dans l'armée.

Il nomme aux emplois d'administration générale et de relation extérieure, sauf les exceptions établies par les lois.

Il ne nomme à d'autres emplois qu'en vertu de la disposition expresse d'une loi.

ART. 67. Il fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.

ART. 68. Le roi commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent, en y joignant les communications convenables.

Les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'État ou lier individuellement des Belges, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. Dans aucun cas, les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents.

ART. 69. Le roi sanctionne et promulgue les lois.

ART. 70. Les Chambres se réunissent de plein droit, chaque année, le deuxième mardi de novembre, à moins qu'elles n'aient été réunies antérieurement par le roi.

Les Chambres doivent rester réunies chaque année au moins quarante jours.

Le roi prononce la clôture de la session.

Le roi a le droit de convoquer extraordinairement les Chambres.

ART. 71. Le roi a le droit de dissoudre les Chambres, soit simultanément, soit séparément. L'acte de dissolution contient convocation des électeurs dans les quarante jours, et des Chambres dans les deux mois.

ART. 72. Le roi peut ajourner les Chambres. Toutefois l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois, ni être renouvelé dans la même session, sans l'assentiment des Chambres.

ART. 73. Il a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux ministres.

ART. 74. Il a le droit de battre monnaie, en exécution de la loi.

ART. 75. Il a le droit de conférer des titres de noblesse, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège.

ART. 76. Il confère les ordres militaires, en observant, à cet égard, ce que la loi prescrit.

ART. 77. La loi fixe la liste civile pour la durée de chaque règne.

ART. 78. Le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même.

ART. 79. A la mort du roi, les Chambres s'assemblent sans convocation, au plus tard le dixième jour après celui du décès. Si les Chambres ont été dissoutes antérieurement, et que la convocation

ait été faite, dans l'acte de dissolution, pour une époque postérieure au dixième jour, les anciennes Chambres reprennent leurs fonctions jusqu'à la réunion de celles qui doivent les remplacer.

S'il n'y a eu qu'une Chambre dissoute, on suit la même règle à l'égard de cette Chambre.

A dater de la mort du roi et jusqu'à la prestation de serment de son successeur au trône ou du régent, les pouvoirs constitutionnels du roi sont exercés, au nom du peuple belge, par les ministres réunis en conseil, et sous leur responsabilité.

ART. 80. Le roi est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis.

Il ne prend possession du trône qu'après avoir solennellement prêté, dans le sein des Chambres réunies, le serment suivant :

« Je jure d'observer la Constitution et les lois du peuple belge, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire. »

ART. 81. Si, à la mort du roi, son successeur est mineur, les deux Chambres se réunissent en une seule assemblée, à l'effet de pourvoir à la régence et à la tutelle.

ART. 82. Si le roi se trouve dans l'impossibilité de régner, les ministres, après avoir fait constater cette impossibilité, convoquent immédiatement les Chambres. Il est pourvu à la tutelle et à la régence par les Chambres réunies.

ART. 83. La régence ne peut être conférée qu'à une seule personne.

Le régent n'entre en fonctions qu'après avoir prêté le serment prescrit par l'article 80.

ART. 84. Aucun changement à la Constitution ne peut être fait pendant une régence.

ART. 85. En cas de vacance du trône, les Chambres, délibérant en commun, pourvoient provisoirement à la régence, jusqu'à la réunion des Chambres intégralement renouvelées; cette réunion a lieu au plus tard dans les deux mois. Les Chambres nouvelles, délibérant en commun, pourvoient définitivement à la vacance.

SECTION II. — DES MINISTRES

ART. 86. Nul ne peut être ministre s'il n'est Belge de naissance, ou s'il n'a reçu la grande naturalisation.

ART. 87. Aucun membre de la famille royale ne peut être ministre.

ART. 88. Les ministres n'ont voix délibérative dans l'une ou l'autre Chambre que quand ils en sont membres.

Ils ont leur entrée dans chacune des Chambres et doivent être entendus quand ils le demandent.

Les Chambres peuvent requérir la présence des ministres.

ART. 89. En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du roi ne peut soustraire un ministre à la responsabilité.

ART. 90. La Chambre des représentants a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Cour de cassation, qui seule a le droit de les juger, chambres réunies, sauf ce qui sera statué par la

loi, quant à l'exercice de l'action civile par la partie lésée, et aux crimes et délits que les ministres auraient commis hors de l'exercice de leurs fonctions.

Une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger aux ministres et le mode de procéder contre eux, soit sur l'accusation admise par la Chambre des représentants, soit sur la poursuite des parties lésées.

ART. 91. Le roi ne peut faire grâce au ministre condamné par la Cour de cassation, que sur la demande de l'une des deux Chambres.

CHAPITRE III

Du pouvoir judiciaire.

ART. 92. Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

ART. 93. Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.

ART. 94. Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établie qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit.

ART. 95. Il y a pour toute la Belgique une Cour de cassation.

Cette cour ne connaît pas du fond des affaires, sauf le jugement des ministres.

ART. 96. Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs; et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement.

En matière de délits politiques et de presse, le huis clos ne peut être prononcé qu'à l'unanimité.

ART. 97. Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.

ART. 98. Le jury est établi en toutes matières criminelles et pour délits politiques et de la presse.

ART. 99. Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le roi.

Les conseillers des cours d'appel et les présidents et vice-présidents des tribunaux de première instance de leur ressort, sont nommés par le roi, sur deux listes doubles, présentées l'une par ces cours, l'autre par les conseils provinciaux.

Les conseillers de la Cour de cassation sont nommés par le roi, sur deux listes doubles, présentées l'une par le Sénat, l'autre par la Cour de cassation.

Dans ces deux cas, les candidats portés sur une liste peuvent également être portés sur l'autre.

Toutes les présentations sont rendues publiques, au moins quinze jours avant la nomination.

Les cours choisissent dans leur sein leurs présidents et vice-présidents.

ART. 100. Les juges sont nommés à vie.

Aucun juge ne peut être privé de sa place ni suspendu que par un jugement.

Le déplacement d'un juge ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement.

ART. 101. Le roi nomme et révoque les officiers du ministère public près des cours et des tribunaux.

ART. 102. Les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi.

ART. 103. Aucun juge ne peut accepter du gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, et sauf les cas d'incompatibilité déterminés par la loi.

ART. 104. Il y a trois cours d'appel en Belgique.

La loi détermine leur ressort et les lieux où elles sont établies.

ART. 105. Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions.

Il y a des tribunaux de commerce dans les lieux déterminés par la loi. Elle règle leur organisation, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres, et la durée des fonctions de ces derniers.

ART. 106. La Cour de cassation prononce sur les conflits d'attributions, d'après le mode réglé par la loi.

ART. 107. Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois.

CHAPITRE IV

Des institutions provinciales et communales.

ART. 108. Les institutions provinciales et communales sont réglées par des lois.

Ces lois consacrent l'application des principes suivants :

1° L'élection directe, sauf les exceptions que la loi peut établir à l'égard des chefs des administrations communales et des commissaires du gouvernement près des conseils provinciaux;

2° L'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine;

3° La publicité des séances des conseils provinciaux et communaux dans les limites établies par la loi;

4° La publicité des budgets et des comptes;

5° L'intervention du roi ou du pouvoir législatif, pour empêcher que les conseils provinciaux et communaux ne sortent de leurs attributions et ne blessent l'intérêt général.

ART. 109. La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales.

TITRE IV

DES FINANCES

Art. 110. Aucun impôt au profit de l'État ne peut être établi que par une loi.

Aucune charge, aucune imposition provinciale ne peut être établie que du consentement du conseil provincial.

Aucune charge, aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du conseil communal.

La loi détermine les exceptions dont l'expérience démontrera la nécessité, relativement aux impositions provinciales et communales.

Art. 111. Les impôts au profit de l'État sont votés annuellement.

Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées.

Art. 112. Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts.

Nulle exemption ou modération d'impôt ne peut être établie que par une loi.

Art. 113. Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens qu'à titre d'impôt au profit de l'État, de la province ou de la commune. Il n'est rien innové au régime actuellement existant des polders et des wateringen, lequel reste soumis à la législation ordinaire.

Art. 114. Aucune pension, aucune gratification à la charge du Trésor public, ne peut être accordée qu'en vertu d'une loi.

Art. 115. Chaque année, les Chambres arrêtent la loi des comptes et votent le budget.

Toutes les recettes et dépenses de l'État doivent être portées au budget et dans les comptes.

Art. 116. Les membres de la Cour des comptes sont nommés par la Chambre des représentants et pour le terme fixé par la loi.

Cette cour est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous comptables envers le Trésor public. Elle veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu. Elle arrête les comptes des différentes administrations de l'État, et est chargée de recueillir à cet effet tout renseignement et toute pièce comptable nécessaire. Le compte général de l'État est soumis aux Chambres avec les observations de la Cour des comptes.

Cette Cour est organisée par une loi.

Art. 117. Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à la charge de l'État; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget.

TITRE V

DE LA FORCE PUBLIQUE

ART. 118. Le mode de recrutement de l'armée est déterminé par la loi. Elle règle également l'avancement, les droits et les obligations des militaires.

ART. 119. Le contingent de l'armée est voté annuellement. La loi qui le fixe n'a de force que pour un an, si elle n'est renouvelée.

ART. 120. L'organisation et les attributions de la gendarmerie font l'objet d'une loi.

ART. 121. Aucune troupe étrangère ne peut être admise au service de l'État, occuper ou traverser le territoire, qu'en vertu d'une loi.

ART. 122. Il y a une garde civique ; l'organisation en en est réglée par la loi.

Les titulaires de tous les grades, jusqu'à celui de capitaine au moins, sont nommés par les gardes, sauf les exceptions jugées nécessaires pour les comptables.

ART. 123. La mobilisation de la garde civique ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

ART. 124. Les militaires ne peuvent être privés de leurs grades, honneurs et pensions, que de la manière déterminée par la loi.

TITRE VI

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

ART. 125. La nation belge adopte les couleurs rouge, jaune et noire, et pour armes du royaume, le lion belgique, avec la légende : L'UNION FAIT LA FORCE.

ART. 126. La ville de Bruxelles est la capitale de la Belgique et le siège du gouvernement.

ART. 127. Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la la loi. Elle en détermine la formule.

ART. 128. Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.

ART. 129. Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi.

ART. 130. La Constitution ne peut être suspendue en tout, ni en partie.

TITRE VII

DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION

ART. 131. Le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la revision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne.

Après cette déclaration, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit.

Il en sera convoqué deux nouvelles, conformément à l'article 71.

Ces Chambres statuent, de commun accord avec le roi, sur les points soumis à la revision.

Dans ce cas, les Chambres ne pourront délibérer si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents, et nul changement ne sera adopté, s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages.

ART. 132. Pour le premier choix du chef de l'État, il pourra être dérogé à la première disposition de l'article 80.

TABLE DES MATIÈRES

DU TOME SECOND

LIVRE VIII

LE POUVOIR LÉGISLATIF

Pages

CHAPITRE I. — Les assemblées délibérantes doivent être peu nombreuses 1
II. — Du renouvellement partiel des Chambres 5
III. — En république plus encore que dans une monarchie il faut deux Chambres. 7
IV. — La Chambre haute ne doit pas être investie d'un droit de veto absolu 16
V. — De la place que doivent occuper l'âge et l'expérience dans le gouvernement 17
VI. — Le Sénat romain 19
VII. — La réunion des Chambres. 23
VIII. — La vérification de l'élection des représentants. . . 25
IX. — Durée du mandat de député 30
X. — L'indemnité des députés 31
XI. — Les incompatibilités parlementaires 33
XII. — Les députés nommés ministres ne devraient pas être soumis à réélection 35
XIII. — Mandat impératif. 36
XIV. — De l'omnipotence des majorités 38
XV. — Aux vainqueurs les dépouilles 40
XVI. — Le vote du budget 43
XVII. — Les lois à option locale 46

LIVRE IX

LE RÉGIME ÉLECTORAL

CHAPITRE I. — Le suffrage universel 49
II. — Moyen de porter remède aux abus de la votation . 56
III. — Des droits politiques des femmes 60

Pages

CHAPITRE IV. — Les militaires ne doivent pas voter 66
V. — Le vote doit-il être public ou secret 70
VI. — Du suffrage à deux degrés 71
VII. — Le vote plural 76
VIII. — Le vote à la commune et le bureau électoral . . . 77
IX. — Le scrutin de liste et le scrutin uninominal . . . 78
X. — De la représentation des minorités 81
XI. — L'esprit de parti et ses vices 87
XII. — Les influences illégitimes dans les élections . . . 89

LIVRE X

LE RÉGIME PARLEMENTAIRE

CHAPITRE I. — Le régime parlementaire et ses vices 93
II. — Des remèdes aux vices du parlementarisme 117
III. — Le gouvernement par les comités parlementaires . 123
IV. — Le gouvernement direct par le *referendum* 146
V. — De la transformation du gouvernement démocratique aux États-Unis 171

LIVRE XI

DE LA RÉPUBLIQUE ET DE SES CONDITIONS DE SUCCÈS

CHAPITRE I. — Les sociétés modernes se constitueront-elles en république 183
II. — C'est la liberté et non la république qui est difficile à établir 188
III. — Des causes qui favorisent l'établissement du despotisme 194
IV. — Comment l'hostilité des classes met aujourd'hui plus que jamais la liberté en péril 197
V. — Comment le despotisme peut donner à la société le repos, non le salut 208
VI. — Pour fonder la liberté, il faut faire ce qui est indispensable pour qu'elle puisse durer 212
VII. — La république ne peut être une forme de gouvernement simple 216
VIII. — La république affaiblit moins le pouvoir exécutif que la monarchie constitutionnelle 219
IX. — Le pouvoir exécutif sera souvent en des mains plus habiles dans la monarchie constitutionnelle que dans une république 223
X. — Quand le pouvoir suprême est électif, la suite dans les desseins fait souvent défaut 225

Pages

CHAPITRE XI. — La république est moins favorable à la liberté que la monarchie constitutionnelle 227
XII. — D'une objection qu'on peut adresser à la royauté absolue, non à la monarchie constitutionnelle . . 229
XIII. — La république peut, mieux que la royauté, réprimer les insurrections 231
XIV. — La république est favorable à l'égalité. 234
XV. — La république est favorable à la paix surtout en France 239
XVI. — La monarchie constitutionnelle est la plus délicate des formes de gouvernement 242
XVII. — La république peut être en France la forme de gouvernement qui divise le moins 244
XVIII. — En république, les citoyens doivent se gouverner, non être gouvernés. 250
XIX. — En république, la minorité doit savoir se soumettre et attendre 252
XX. — Le sentiment religieux est plus nécessaire à la république qu'à la monarchie 254
XXI. — Sans libertés provinciales et communales, la république n'est qu'un titre sans le livre. 255
XXII. — L'esprit littéraire doit orner, non gouverner la république 258
XXIII. — La république s'impose à la France qui y est peu préparée 261
XXIV. — En république, l'instruction universelle doit précéder le suffrage universel 264
XXV. — Le Président et les ministres soustraits à l'action du Parlement. 268
XXVI. — De la nécessité des autonomies locales 273
XXVII. — La république et la politique extérieure 278

LIVRE XII

LES ENSEIGNEMENTS DE L'HISTOIRE

CHAPITRE I. — Ce que l'histoire peut nous apprendre. 281
II. — Le régime politique des sociétés primitives 282
III. — Comment l'égalité a fait place à l'inégalité et la liberté au despotisme. 289
IV. — La démocratie à Athènes 300
V. — La liberté en Italie 310
VI. — Les libertés politiques en Espagne. 327
VII. — Des libertés politiques en Aragon 335
VIII. — La liberté en Angleterre 338
IX. — Les États généraux et les États provinciaux dans les Pays-Bas 348
X. — L'ancienne constitution communale de la ville de Gand. 358
XI. — Les libertés dans le pays de Liège 362

Pages.

CHAPITRE XII. — Le régime fédéral dans la République des Provinces-Unies. 375
XIII. — Histoire de la liberté en Hongrie 408
XIV. — Les États généraux en France 429
XV. — La révolution française jugée à l'étranger 441
XVI. — Les échecs de la monarchie constitutionnelle en France 445
XVII. — Du gouvernement libre en Suède. 449

ANNEXE

CONSTITUTION BELGE. 455

Université de Liège - Bibliothèque
de la Faculté de Droit

X V. 13. 679

XXIV 22:2/26

Paris. — Typ. Gaston NÉE, 1, rue Cassette. — 1760.