



## Consiglio regionale del Veneto

Questo libro proviene dalle raccolte della Biblioteca del Consiglio regionale del Veneto. Il suo utilizzo non commerciale è libero e gratuito in base alle norme sul diritto d'autore vigenti in Italia.

Per ottenerne una versione ad alta definizione a fini editoriali, rivolgersi al seguente indirizzo:

[biblioteca@consiglioveneto.it](mailto:biblioteca@consiglioveneto.it)

## CHAPITRE I

---

### PRINCIPES DE LA DIVISION DU POUVOIR LÉGISLATIF

---

#### § 1. — *La dualité est la loi des sociétés.*

Les sociétés humaines sont pleines d'antagonismes et d'antinomies, parmi lesquelles nous citerons celles de l'état et de l'individu, de l'autorité et de la liberté, de la tradition et du progrès, de l'unité et de la variété, du repos et du mouvement, de l'ordre et de l'indépendance. Tous ces antagonismes peuvent se ramener à un seul, à celui de l'individu et de l'État, ou, en d'autres termes, à celui de la liberté et de l'autorité.

La dualité est la loi du monde politique, comme elle est celle du monde moral. Depuis que la philosophie est née, les philosophes essaient de concilier la fatalité et la liberté sans pouvoir y parvenir. Depuis qu'il y a des sociétés, les peuples et les législateurs essaient de résoudre l'antinomie de la liberté et de l'autorité, de l'individu et de l'état ; *Res dissociabiles, principatum et libertatem*, disait Tacite. Cet antagonisme produit tous les évènements de l'histoire

intérieure des peuples ; il est la cause des révolutions, lorsque les législateurs sont impuissants à l'amortir.

Dès qu'une société se forme, un antagonisme s'élève. La Société, comme toute association, a pour but d'unir des forces individuelles, afin de procurer à chacune d'elles le bénéfice d'une force collective. Ce but ne peut être atteint que si l'association est soumise à des lois qui contraignent chaque membre à mettre en commun une partie de ses facultés physiques et morales sous forme de devoirs publics ; une partie de sa fortune sous forme d'impôt ; et même une partie de sa volonté sous forme d'obéissance aux lois. Cette part, que les individus mettent en commun, est comme la mise de fonds apportée à une société commerciale : si la société est bien gérée, les associés doivent voir augmenter leur revenu et leur capital.

Quelle part de liberté les individus doivent-ils mettre en commun ? comment cette part doit-elle être administrée, pour que la puissance et la richesse de chacun des associés augmentent ? Comment concilier l'antagonisme de l'individu et de l'État ; comment amortir la lutte des deux forces sociales : de l'individu contre la Société qui tend à l'absorber, de la Société contre l'individu qui tend à la désorganiser ? La prédominance de l'une de ces forces se traduit aussitôt par les plus fâcheux effets. Si l'individualisme triomphe, la société est sans lien ; on tombe dans l'anarchie ; si l'individu et la force libre qui l'anime sont annulés par le pouvoir social, le but de la Société est manqué ; l'individu perd de sa puissance au lieu d'en gagner ;

le progrès lui-même s'arrête; il y a contradiction entre l'individu faible et la Société forte.

Telles sont les questions qui se sont posées chez tous les peuples et qui se posent encore devant nous. Dans tout pays un double mouvement se manifeste incessamment, un mouvement de centralisation et un autre de décentralisation; la question n'est pas de faire disparaître l'un au profit de l'autre; ils sont également utiles; ils sont également fondés en droits.

La civilisation et le progrès sont le produit de l'action réciproque de l'individu sur la Société et de la Société sur l'individu. L'état social fait comprendre à l'individu la solidarité humaine, il change son égoïsme en dévouement, ses qualités natives en qualités sociales; il fait son éducation. L'individu, ainsi transformé, réagit à son tour sur la Société; il lui fournit une force plus grande, mieux réglée, mieux dirigée. Les institutions, sur la forme et sur la qualité desquelles l'individu à une grande influence, au moins chez les peuples libres, deviennent meilleurs, plus propres à atteindre le but de l'association. C'est par une suite de réactions réciproques de la Société sur l'individu et de l'individu sur la Société, que la civilisation s'est développée et se développe encore. Si l'une de ces deux forces diminue au-delà du degré où elle produit son maximum d'effet utile, le progrès cesse, la décadence commence.

La dualité, et non l'unité, est donc le fait primordial qui naît spontanément de tout état social, celui qui préside à toute civilisation.

L'antagonisme de l'autorité et de la liberté, de l'État et de l'individu est une vérité banale et, sous ce rapport, nous n'avons pas la prétention d'apprendre quelque chose de nouveau; mais il ne nous paraît pas qu'on en ait tiré les conséquences importantes qu'elle renferme. La conséquence la plus directe est que, puisqu'il y a deux forces, deux intérêts en présence, et que ces deux forces, ces deux intérêts sont opposés l'un à l'autre, quoique aussi essentiels l'un que l'autre, ils doivent entrer tous les deux dans l'organisation politique; ils doivent être représentés et défendus par des institutions spéciales, par des pouvoirs qui protègent chacun d'eux, contre les atteintes de son adversaire.

Les gouvernements mixtes des anciens, où il y avait un mélange de royauté, d'aristocratie et de démocratie, ont été un premier essai pour constituer un gouvernement dans lequel des pouvoirs différents défendaient les deux intérêts sociaux; la monarchie représentait la centralité, l'État; l'aristocratie représentait l'individu avec sa puissance, ses droits et sa liberté; la plèbe servit de point d'appui à la royauté, jusqu'au jour où elle devint assez forte pour se mettre à sa place; pour substituer l'État démocratique à l'État monarchique.

Les politiques de l'antiquité<sup>1</sup> savaient que les gouvernements périssent par l'exagération de leur principe;

<sup>1</sup> Aristote, *Politique* (Trad. Barth. St-Hilaire), liv. VI, cap. 2 et liv. VIII, sur les causes des révolutions.

que la monarchie tend à se changer en despotisme, l'aristocratie en oligarchie, la démocratie en démagogie. Machiavel tire cette même vérité de l'histoire si agitée mais si instructive, des républiques de l'Italie au Moyen-Age<sup>1</sup>; Montesquieu la connaît aussi : « C'est une expérience naturelle que tout » homme qui a du pouvoir est porté à en abuser; il » va jusqu'à ce qu'il trouve des limites<sup>2</sup>. » Ce que Montesquieu dit de tout homme n'est pas moins vrai de tout peuple quand il possède le pouvoir, c'est-à-dire quand il est arrivé à l'âge démocratique.

De ce que, dans le passé, on s'est trompé sur les meilleures formes à donner aux pouvoirs protecteurs des deux principes sociaux, il ne faut pas conclure que le problème n'existe pas, et qu'il ne soit pas urgent pour nous de le mieux résoudre.

Les solutions du passé sont nées inconsciemment, à des époques barbares, et de faits qui, comme la conquête d'un peuple par un autre, comme la formation des aristocraties, les ont faussées et dénaturées. Les nations modernes doivent en trouver une qui soit plus conforme à la science et au droit. Mais, qu'elles le sachent bien, la science politique ne doit pas chercher à inventer des institutions nouvelles; les institutions nécessaires à la vie des Sociétés naissent en même temps que les Sociétés elles-mêmes; il n'y a que leur forme et leur degré de perfection qui changent. Il s'agit

<sup>1</sup> *Discours sur Tite-Live*, livre I, cap. 2.

<sup>2</sup> *Esprit des lois*, livre XI, chap. VI.

donc, pour nous, de découvrir la meilleure forme à donner aux deux institutions qui ont pour mission de défendre les deux grands intérêts sociaux.

Cette solution nous la trouverons dans la doctrine que nous venons d'énoncer : dans la dualité des principes politiques.

§ 2. — *Toute Société renferme deux souverainetés.*

Il paraîtra sans doute paradoxal de soutenir que la Société renferme deux souverainetés ; cependant rien n'est plus certain, et, pour que le lecteur ne nous accuse pas d'avancer une absurdité, nous invoquerons une autorité qu'on ne saurait dédaigner.

En 89, le long despotisme que la France venait de subir, avait fait comprendre l'importance des droits de l'individu et la nécessité de les sauvegarder. La question des deux souverainetés a été admirablement posée par notre première Constituante, quoique cette illustre assemblée n'ait pas suffisamment compris que les deux souverainetés doivent être représentées par deux institutions distinctes.

Qu'est-ce que « les droits naturels, inaliénables et » sacrés de l'homme » dont parle le préambule de la Déclaration des droits ? Ce sont les droits d'un souverain, puisqu'ils sont antérieurs et supérieurs à toutes les lois. Le titre 1<sup>er</sup> de la Constitution de 91

ne dit-il pas formellement : « Le pouvoir législatif ne pourra faire aucune loi qui porte atteinte et mette obstacle à l'exercice de ces droits ? »

Qu'est-ce que des « hommes qui naissent et demeurent libres en société ? » (*art. 1<sup>er</sup> de la Déclaration des droits*). Ce sont des hommes qui conservent une partie de leur souveraineté même en société.

Qu'est-ce que « une association politique dont le but est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme (*art. 2*) ? » C'est une association dont le but est de garantir une partie de la souveraineté de l'individu.

Qu'est-ce qu'une constitution qui travaille à garantir la souveraineté de l'individu, tout en organisant aussi la souveraineté de la nation ? C'est une constitution qui reconnaît deux souverainetés, et qui essaie de les limiter l'une par l'autre.

Nous mettons notre thèse sous l'autorité de la Constitution de 91, et nous pouvons maintenant expliquer sans crainte, comment l'erreur de l'unité de la souveraineté et de son indivisibilité a pris racine en France, et comment elle a empêché notre pays de se donner une constitution conforme à la nature des choses.

L'arrêt de développement subi par nos institutions aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles nous a jeté non-seulement dans la théorie pure, mais encore dans la métaphysique. Nous avons porté en politique les procédés intellectuels que les peuples primitifs ont porté dans la religion. Les anciens adoraient des abstrac-

tions, comme la justice, la sagesse, le courage. Nous avons fait de même; nous avons cru à l'existence réelle de la souveraineté abstraite, à son incarnation; et nous n'avons pas été loin de l'adorer.

Pendant deux cents ans, nous avons été privés de toute pratique politique; nos institutions avaient disparu : États-généraux, États-provinciaux, libertés municipales, libertés paroissiales. La centralisation de l'an VIII restaura la centralisation de Louis XIV, et le système a été à peine entamé par des lois récentes, qui se sont bornées à donner aux pouvoirs locaux le droit de délibérer, de prendre quelquefois des arrêtés réglementaires, mais qui leur refusent, en général, le droit d'agir.

Notre science est donc restée nécessairement, toute théorique; or, la théorie pure, dans une science aussi compliquée que celle de la politique, ne peut conduire qu'à des erreurs. C'est en vertu de cette science théorique que Sièyès a soutenu l'indivisibilité de la souveraineté; qu'Armand Marrast, dans son rapport, en 1848, sur le projet de constitution, reproduisait les doctrines de Sièyès et disait : « la souveraineté est » une, la nation est une, la volonté nationale est une. »

Chacune de ces propositions absolues est une erreur, en dehors du domaine de la métaphysique, c'est-à-dire lorsqu'on les applique aux sociétés humaines. Cependant elles se transmettent depuis Sièyès de génération en génération, et elles paraissent si évidentes qu'on ne songe même pas à les examiner.

Puisqu'on a porté la politique sur le terrain de la métaphysique, il nous faudra bien y monter, afin de chasser des fantômes et afin de mettre à leur place des réalités.

Le mot souveraineté, ainsi que les mots force, couleur, liberté, désignent une qualité abstraite comprenant les différents degrés auxquels peuvent exister ces choses; l'homme ne connaît que des degrés de force, de chaleur, de couleur, de liberté, de souveraineté; ces degrés forment des espèces définies qui se réunissent en genre, et ce sont ces genres qui sont désignés par les mots abstraits. Sans entrer dans la querelle des réalistes et des nominalistes, on peut affirmer que l'espèce, c'est-à-dire ce qui est limité, est seule perceptible à l'homme et susceptible d'être utilisée par lui; le genre n'est, au moins dans la pratique, qu'un moyen de classification.

Le mot souveraineté ne doit pas être banni du langage politique, car il est commode pour exprimer un concept de l'esprit; mais il ne doit y entrer que comme les mots, force, couleur, chaleur, et aussitôt que ces concepts se manifestent dans le monde contingent, aussitôt qu'ils se montrent au dehors, qu'ils deviennent objectifs, ils prennent une forme, ils se limitent.

Nous distinguerons donc la souveraineté objective, la seule que puissent connaître les hommes, la seule dont ils puissent faire usage, et qui est limitée, de la souveraineté abstraite, pur concept de l'esprit et qui seule est absolue. Toutes les fois que nous parlerons

d'une souveraineté qui a des bornes, il s'agira de la première.

La souveraineté, dans son sens absolu, ce serait le droit et le pouvoir de la Société d'exercer une autorité absolue, sur chacun de ses membres et sur chacune de ses parties. Cette définition même prouve qu'elle est impossible à réaliser; qu'elle trouve des obstacles, des limites partout; elle montre aussi que sa réalisation serait la négation de toute liberté, qu'elle conduirait à l'absorption complète de l'individu par l'État.

L'individu en entrant dans la Société, n'a pas entendu faire abstraction de tous ses droits; il en est un qu'il a gardé dans toute sa plénitude, c'est le droit à son individualité; il a vu dans l'association un moyen d'augmenter sa puissance et sa liberté, et non un moyen de les détruire.

L'État et l'individu tendent à la souveraineté absolue, parce que toute force tend par elle-même à s'accroître. Est-ce une raison pour que cette tendance soit bonne? il est bien certain qu'elle est mauvaise, qu'elle conduit à la perte de tout équilibre, qu'elle mène à l'abîme.

Il faut donc que ces deux souverainetés se limitent réciproquement, et alors, en fait, ce ne sont plus des souverainetés, ce sont de simples pouvoirs; d'un côté le pouvoir de l'État et de l'autre celui de l'individu; la science politique sort du domaine de l'abstraction; elle n'a plus pour but d'organiser deux souverainetés, ce qui est impossible, mais d'organiser

deux pouvoirs. C'est dans ce sens que nous disons : toute Société renferme deux souverainetés.

Ces deux pouvoirs participent à la souveraineté, dans les cas où ils ne sont pas subordonnés l'un à l'autre, mais simplement limités l'un par l'autre.

En théorie, la souveraineté est le droit, pour un peuple, de suivre sa volonté d'une manière absolue, et de la réaliser sans limites. En fait, cette souveraineté se divise en une foule de volontés différentes et successives par lesquelles passe un peuple, sous l'influence des réactions que les événements provoquent dans l'opinion publique. Ces différentes volontés se réduisent à deux principales : celle de défendre la liberté, les droits de l'individu, et celle de défendre l'autorité, les droits de l'État. Suivant les circonstances, suivant les besoins du moment, suivant le danger le plus proche, la souveraineté est le droit de faire prévaloir l'une ou l'autre de ces deux volontés.

Dans la pratique, la souveraineté se contredit donc sans cesse ; soutenir qu'une souveraineté qui se contredit est *une* autrement qu'en abstraction, c'est une absurdité, puisque c'est soutenir qu'elle peut être une affirmation et une négation sur le même sujet.

Les erreurs sont, le plus souvent, des vérités restées obscures et qui, comme des corps dans les ténèbres, trompent l'esprit par des réalités mal aperçues ; nous n'avons pas su dégager clairement les vérités qui se trouvent renfermées dans la notion de souveraineté.

Il est une souveraineté qui paraît absolue, c'est celle que possède un peuple contre tout joug étranger,

ou contre tout maître qui voudrait lui imposer sa domination par la force. Il faut remarquer qu'elle est une souveraineté négative ; qu'elle consiste à ne pas subir une domination. Elle est bien différente de la souveraineté positive, en vertu de laquelle la société exerce une puissance sur chacun de ses membres. Cette distinction nous paraît essentielle, car elle empêche de transporter sur la seconde souveraineté, ce que la première a d'absolu.

Il est une autre souveraineté qui paraît également sans limites et qui semble devoir gouverner ce monde, c'est celle de la science et de la raison ; mais cette souveraineté est un idéal qui suppose la connaissance de la vérité absolue. On ne peut prétendre exercer une souveraineté absolue au nom d'une science imparfaite, sans tomber dans les errements déplorables du passé, dans ses intolérances contre la vérité elle-même et contre le progrès. La souveraineté de la raison ne doit s'imposer que dans la mesure de vérité qu'elle renferme, et c'est à l'opinion publique seule à juger de cette mesure.

Nous n'appelons pas opinion publique, l'opinion d'un jour, d'une heure, celle qui est agitée par les passions d'un moment ; mais bien celle qui est la résultante de l'opinion de plusieurs années, de plusieurs générations ; celle qui sort des mouvements alternatifs de la société vers ses deux principes. Du remous des passions et des réactions transitoires, il se forme un courant qui entraîne les peuples vers la vérité. C'est ce courant, dont il n'est pas donné

aux hommes d'un jour, ni même d'une génération, de trouver l'exacte direction, que nous appelons l'opinion publique; son empire s'accroît par le progrès des sciences, par la diffusion de l'instruction à tous les degrés; par la multiplicité des moyens de communication entre les hommes, par les routes, canaux, chemins de fer, télégraphes, postes, journaux, livres, etc. Aujourd'hui, les membres d'une nation de 36 millions d'âmes ont des rapports presque aussi intimes que s'ils étaient réunis sur une même place. De ces rapports intimes naît une opinion publique qui s'impose, et qui s'imposera de plus en plus à mesure que la science politique se répandra et que les institutions permettront à l'expérience des citoyens de se développer davantage. On pourrait appeler cette opinion l'opinion nationale; c'est elle qui doit diriger et commander, c'est elle qui doit dicter les lois, mais seulement dans la mesure de raison qu'elle renferme.

Il est une troisième vérité contenue dans la notion de souveraineté, et qu'il importe également de bien définir. Dans toute société il faut un pouvoir suprême, un pouvoir qui ait le dernier mot; on en a conclu, à tort, qu'il devait y avoir un pouvoir souverain, et l'on s'est demandé à qui devait appartenir ce pouvoir souverain. Aristote <sup>1</sup> se garde de croire qu'il doive appartenir à quelqu'un, ou même à tous; il pense que ce pouvoir serait aussi mauvais dans les mains de tous

<sup>1</sup> Aristote, *Politique* (trad. Barthélemy St-Hilaire), Livre III, Chap. VI, § 1.

que dans les mains d'un seul, ou de quelques-uns; il ne confond pas un pouvoir suprême avec un pouvoir souverain.

Un pouvoir suprême, c'est celui qui est au-dessus des autres, qui décide en dernier ressort. Un pouvoir souverain est non-seulement suprême, mais il est de plus d'une nature différente de celle des autres pouvoirs, et d'une nature supérieure. Nos anciens rois étaient souverains, parce qu'ils régnaient et commandaient en vertu du droit divin, en vertu d'un droit supérieur au droit humain. A l'époque où le peuple a remplacé le prince, on a fait passer les attributs de ce dernier au premier, et c'est par une habitude d'esprit et de langage que le peuple a reçu en héritage la souveraineté de droit divin; c'est ainsi que l'on a continué de croire, avec de Maistre, que la société doit être gouvernée par une autorité souveraine.

La volonté de la majorité d'un peuple, à un moment donné, n'est pas d'une autre nature que la volonté d'une province, d'une commune ou même d'un homme; elle n'est, comme celle-ci, qu'un fragment de la volonté nationale, puisqu'elle n'est que la volonté d'un moment.

Notre Cour de cassation est un pouvoir suprême; c'est à tort qu'on l'appelle souveraine, car elle ne repose pas sur un principe différent de celui des autres tribunaux.

Dans les gouvernements libres, où les trois pouvoirs sortent de l'élection, et c'est ce qui arrive aussi bien en Angleterre qu'aux États-Unis, le pouvoir

suprême réside dans la nation. C'est elle qui impose sa volonté et résout les conflits, chaque fois qu'elle est appelée, par la constitution, à procéder à la nomination de ses représentants.

La Constitution de 91 adopte très nettement les idées que nous défendons : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation ; nul corps, nul individu, ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément <sup>1</sup>. » Ce n'est pas la souveraineté, mais son principe seulement qui réside dans la nation ; ce principe est une chose idéale qui ne peut se communiquer, se déléguer, sous la forme absolue ; la souveraineté ne se délègue pas, dit très bien J.-J. Rousseau ; mais le motif qu'il en donne n'est pas le vrai ; le peuple d'un jour ne délègue pas la souveraineté par une bonne raison, c'est qu'il ne la possède pas.

Ce qui se délègue, dit le § 3 de la Constitution de 91, c'est l'autorité, c'est le pouvoir en vertu duquel les corps constitués et les individus qui ont reçu un mandat peuvent agir au nom de tous. Un pouvoir suprême peut se déléguer, soit directement, comme le sont aux États-Unis les pouvoirs législatif et exécutif ; soit indirectement, comme l'est en Angleterre le pouvoir exécutif, qui est exercé par un conseil de ministres sorti de la majorité parlementaire.

Un pouvoir suprême, décidant en dernier ressort, suffit pour maintenir l'ordre dans la société, et pour y établir l'unité, au degré nécessaire. Un pouvoir

<sup>1</sup> Constitution de 91, § 3.

suprême est conciliable avec la liberté; un pouvoir souverain ne l'est pas.

Si on se bornait à donner à l'expression *pouvoir souverain* le sens de *pouvoir suprême* il n'y aurait pas d'inconvénient à l'employer. Mais, quoi qu'on fasse, le plus grand nombre des hommes prennent les mots dans le sens que l'usage y a attaché, et ils sont induits en erreur par des phrases telles que celle-ci: « La » base de notre droit politique est le suffrage universel, » en lui réside la souveraineté, il est la source de » tout pouvoir<sup>1</sup>. » Oui, il est la source de tout pouvoir, mais il est faux de dire qu'en lui réside la souveraineté, car alors en lui résiderait le pouvoir absolu, ce qui n'est pas.

Il faut donc employer le mot souveraineté le plus rarement possible dans la langue politique actuelle, puisque, de nos jours, la souveraineté, c'est-à-dire le pouvoir absolu, a disparu du gouvernement des peuples. Il faut, tout au moins, quand on entre dans le domaine de la pratique, lui donner le sens limité que nous lui avons attribué.

Si l'idée de la dualité de la souveraineté était nouvelle, elle serait fautive. La vérité n'a pas attendu quatre mille ans pour se faire jour, elle ne sort pas de la tête d'un homme; elle a été sentie de tous temps, quoiqu'elle n'ait été aperçue que confusément. Nous avons montré dans la première partie de cet ouvrage, qu'on retrouve l'organisation des deux souverainetés chez

<sup>1</sup> Littré, *Revue de philosophie positive*; T. 9 — Août 1872.

tous les peuples dont les constitutions se sont développées sans interruption, dont le progrès s'est fait d'une manière continue. Nous avons fait voir que chez les autres, chez ceux qui n'ont pas su équilibrer leurs deux souverainetés en deux pouvoirs permanents, on trouve de violentes réactions, de nombreuses révolutions et, comme résultat final, l'anarchie où le despotisme, suivant que l'une des deux souverainetés est devenue prépondérante.

Nous avons montré que les tribus, les curies, les gentes et les dèmes ont été, dans les cités antiques, le terrain sur lequel l'individu s'est développé, sur lequel il a pris cette force, cette puissance qui ont fait la grandeur d'Athènes et de Rome. Lorsque là plèbe, se groupant autour des rois, eut constitué la Cité et l'État, ce furent les libertés locales et patriciennes qui modérèrent le mouvement de centralisation, qui retardèrent l'absorption de l'individu dans l'État, et le changement de la démocratie en démagogie. Mais à partir de Cléon et de Marius, le mouvement se précipite, l'équilibre est rompu ; le pouvoir de l'État demeure seul, et la décadence ne se fait pas attendre.

La liberté reparut avec les Germains ; mais elle ne se fonda d'une manière durable qu'en deux pays, en Angleterre et en Hongrie, parce que là seulement les deux souverainetés s'organisèrent.

Ce sont les deux seuls pays qui aient échappé à la phase despotique subie par le reste de l'Europe. Dans les autres, particulièrement en France, les légistes eurent la malencontreuse idée de prendre

pour idéal politique le gouvernement des Césars romains. Ce ne furent pas seulement les libertés féodales qu'ils travaillèrent à détruire, mais encore celles des villes et des paroisses. Les États-généraux, les États provinciaux, où les libertés aristocratiques et les libertés plébéiennes se rencontraient, disparurent également; les légistes ne songèrent pas que les libertés plébéiennes étaient un modèle sur lequel on pouvait organiser la liberté pour toute la France.

On sait à quel despotisme ce système conduisit les nations qui le suivirent. Sans la Révolution française, qui fit renaître le sentiment de la liberté, l'Europe eût marché à grands pas vers une décadence semblable à celle de l'Empire romain, et par les mêmes causes.

Dans les temps modernes, la Suisse et les États-Unis d'Amérique ont organisé les deux souverainetés. Ce serait une erreur de croire que les pays unitaires ne peuvent en faire autant sans détruire leur unité; la différence entre ces pays et les pays fédérés est dans la part plus ou moins grande de souveraineté dont jouissent les circonscriptions territoriales. Notre loi de 1838, sur l'organisation départementale, ne donnait pas aux Conseils généraux le droit de prendre des décisions définitives; leurs décisions devaient toutes recevoir l'approbation du gouvernement. Ces Conseils n'avaient donc aucune part à la souveraineté; la situation qui leur était faite par cette loi, et qui existait depuis l'an VIII, fut très clairement expliquée par M. de Montalivet, ministre de

l'Intérieur. La commission de la Chambre des Députés avait proposé un article 4 ainsi conçu : « Le conseil « général règle le mode de gestion des propriétés « départementales productives de revenu. » M. de Montalivet s'y opposa et dit : en laissant au Conseil général le droit de régler le mode d'administration de ces biens, on lui subordonne le Préfet dont certaines attributions viendraient uniquement du Conseil général et non plus du Gouvernement. C'était en effet le renversement du système de l'an VIII, qui repose sur ce principe que la souveraineté est une et indivisible.

Mais en 1866, et sans se douter de la révolution politique que l'on faisait, on donna aux conseils généraux le droit de prendre un grand nombre de décisions réglementaires ; le préfet était tenu de les exécuter, à moins qu'elles ne fussent contraires à la loi. Ce commencement d'indépendance des conseils généraux fut accueilli avec faveur par le pays ; l'opinion publique était unanime pour y voir un progrès.

En 1871 on fit de nouveaux pas dans cette voie ; l'extension du domaine dans lequel les conseils généraux devaient user du droit de prendre des décisions définitives, fut à peine combattue.

Mais tout à coup, M. Waddington, le rapporteur de la loi, déchire le rideau et fait voir distinctement le chemin dans lequel on marchait depuis 1866. « Nous voulons, dit-il, que le conseil général, qui est » *souverain* pour tout ce qui regarde la fortune » et les intérêts du département, n'ait d'autre tuteur » que l'Assemblée nationale ; c'est ce principe qu'on

» trouve dans toute notre loi. » A ce mot de souverain, le ministre de l'Intérieur s'écrie : « Voilà la loi, » et il parle de fédéralisme. La souveraineté nationale est indivisible, dit Ernest Picard, et ce que vous voulez faire c'est de la diviser<sup>1</sup>. La surprise et la répulsion que causait la loi de 1871, à ses adversaires, venait de ce qu'ils ne s'étaient pas aperçus que celle de 1866 avait déjà divisé la souveraineté, en attribuant aux conseils généraux le droit de décider souverainement en ce qui touche certains intérêts départementaux. Cette souveraineté, qui s'exerce dans les limites fixées par la loi, est de la même nature que celle qui est exercée par le Congrès américain, qui, lui aussi, ne peut faire de lois contraires à la constitution.

En Belgique, en Hollande, en Suède et en Angleterre, ce n'est pas seulement la souveraineté délibérative qui est divisée, c'est encore la souveraineté exécutive, puisque les pouvoirs locaux exécutent avec indépendance les décisions qu'ils ont prises. Bien plus, dans ces pays, les assemblées locales ne peuvent être dissoutes, ce qui est pour elles une nouvelle participation à la souveraineté. On voit que la souveraineté peut être divisée, dans les pays unitaires.

Ceux qui soutinrent que la loi de 1871 divisait la souveraineté avaient raison ; leur erreur était de défendre le principe de la loi de pluviôse an VIII, celui de l'indivisibilité de la souveraineté dans la pratique de la vie politique des nations libres.

<sup>1</sup> Séance de l'Assemblée nationale du 15 juillet 1871.

§ 3. — *Tout peuple a et doit avoir deux volontés.*

A la constituante de 1789, Sieyès disait : « La loi » est la volonté du peuple ; un peuple ne peut avoir » en même temps deux volontés différentes sur un » même sujet ; donc le corps législatif qui représente » le peuple doit être essentiellement un <sup>1</sup>. » Rabaut-Saint-Etienne reproduisait la même idée en d'autres termes : « Une nation est comme un homme, elle » n'a pas deux volontés ; la nation est une, sa représentation doit être une <sup>2</sup>. » Cet axiome, sur l'unité de la volonté d'un peuple, s'est transmis jusqu'à nous ; et il a été reproduit par Armand Marrast, en 1848, dans son rapport sur le projet de constitution.

Il est impossible de trouver un exemple plus topique de l'erreur où conduit la logique pure en politique, car il n'y a pas d'axiome plus contraire à l'expérience de tous les jours et à l'histoire de tous les peuples ; la volonté des peuples est si peu *une* que leurs histoires ne sont qu'une suite de réactions en sens contraires, une succession de volontés opposées.

Tous les peuples savent que la liberté et l'autorité, que la conservation des droits de l'individu et des droits de l'Etat sont les deux conditions indispensables

<sup>1</sup> Sieyès, dans la discussion sur la division du pouvoir législatif.

<sup>2</sup> Séance du 5 septembre 1789.

à leur bonne santé. Mais, par suite de l'ignorance et de la faiblesse de l'esprit humain, ils ne peuvent avoir en même temps et au même degré, la volonté de faire marcher côte à côte, ces deux intérêts opposés; ils vont, au milieu des passions de chaque jour, d'une réaction vers la liberté à une réaction vers l'autorité; d'une réaction vers les droits de l'individu à une réaction vers les droits de la société; ils ont de la peine à garder leur équilibre et ils marchent comme un homme qui boiterait des deux jambes. Dans l'effroi où le danger les jette, ils s'imaginent que le principe dont l'excès les menace est mauvais en lui-même, qu'il faut le détruire; que le principe opposé est seul vrai et bon. Puis l'expérience vient, qui prouve de nouveau que l'ordre sans la liberté, c'est le despotisme; que la liberté sans l'ordre, c'est l'anarchie.

Ce qu'il y a de vrai dans l'axiome de Sieyès, c'est que, par suite du progrès de la science politique et de l'élévation du niveau intellectuel, chaque citoyen comprenant mieux qu'il y a deux intérêts fondamentaux en présence, ses deux volontés tendront de plus en plus à coexister dans son esprit. L'idéal serait que ces deux volontés se confondissent en une seule, en ce sens qu'elles se produiraient au même moment et au même degré; alors on pourrait dire que la volonté d'un peuple est une; mais cet idéal ne sera jamais atteint, quoiqu'on puisse en approcher. Il faut admettre que, dans la réalité, les deux volontés continueront à se manifester l'une après l'autre; que les na-

tions seront toujours en danger de voir l'une d'elles prendre une prépondérance nuisible, à moins que ces nations ne remplacent la simultanéité idéale par des institutions qui en fondent la permanence.

Cette opposition de deux volontés et leur fréquent changement, loin d'être nuisible comme on l'a cru, est, au contraire, la condition nécessaire d'une marche assurée vers le progrès. Si, par malheur, la volonté d'un peuple restait longtemps la même, on verrait ce peuple tomber dans l'anarchie ou dans le despotisme, suivant que cette volonté inclinerait longtemps vers la liberté, ou longtemps vers l'autorité.

L'histoire montre la succession de deux volontés chez tous les peuples; elle est une suite de réactions qui expliquent tous les événements et tous les faits. En Angleterre, à partir de la révolution de 1688, cette succession est aussi régulière que les mouvements d'un pendule; les Whigs succèdent aux Tories, et les Tories aux Whigs; de nos jours les libéraux succèdent aux conservateurs, et ceux-ci aux premiers. Pourquoi l'opinion publique se retourne-t-elle ainsi, et pourquoi donne-t-elle alternativement le pouvoir à deux partis opposés. C'est qu'il y a deux intérêts opposés à faire marcher d'un pas égal; c'est que tout parti au pouvoir tend à donner à l'intérêt qu'il représente une force dangereuse; c'est que le danger produit une réaction dans l'opinion publique et amène au pouvoir, dans les pays libres, le parti chargé de défendre l'intérêt opposé. C'est que le progrès ne peut se faire incessamment;

les sociétés, comme les individus, ont besoin de repos après la marche; tout changement, tout progrès blesse des habitudes, des idées, des intérêts acquis. Sans doute, si ces choses se trouvent sur le chemin du progrès et font obstacle, elles doivent disparaître; mais encore faut-il que ceux qui les ont reçues par héritage, sans qu'il y ait de leur faute, aient le temps de s'accommoder aux changements. La Société ne doit pas, comme le char de Jagerhaut, écraser tous ceux qui se trouvent sur son passage.

Le programme du parti libéral comprend des réformes politiques et des réformes économiques, que ce parti cherche à réaliser quand il possède le pouvoir; ces réformes peuvent être bonnes en elles-mêmes, et destinées à être réalisées un jour, mais si le parti qui tente de les accomplir veut aller trop vite, le pays se fatiguera de le suivre. Les réformes déjà accomplies et les fautes inévitablement commises blesseront de nombreux intérêts; la Société sentira le besoin de s'arrêter, elle inclinera vers le parti qui lui donnera le repos.

Alors, le parti conservateur arrive au pouvoir. Il donne à la Société le temps de s'assimiler les réformes accomplies, de reprendre haleine. Puis le pays, dès qu'il s'est reposé, veut reprendre sa marche en avant et il ramène les libéraux au pouvoir. C'est ainsi que, même la réaction qui incline l'opinion vers le parti opposé au mouvement devient une des conditions du progrès.

En Angleterre, les mouvements alternatifs de l'au-

torité et de la liberté ne se seraient pas produits régulièrement; il auraient déraillé dans tous les moments de crise, sans la séparation du pouvoir législatif en deux chambres, et sans les fortes libertés locales qui ont développé la puissance de l'individu et qui ont défendu sa souveraineté contre les tentatives d'usurpation du pouvoir royal.

Aux États-Unis d'Amérique, dans ce pays qui est le type du self-government, on retrouve l'organisation des deux souverainetés et la succession des deux volontés. Le jour de la proclamation de la Constitution américaine vit naître l'antagonisme du parti fédéraliste qui voulait l'union, et du parti démocratique qui voulait une simple confédération. La Constitution avait organisé deux pouvoirs, celui de l'individu et celui de l'État; les deux partis, qui arrivent successivement au gouvernement par les deux volontés du pays, ont pu s'appuyer sur des institutions, pour défendre le principe qu'ils représentaient. Le mouvement est d'abord fédéraliste avec Washington et avec Adams son successeur; puis vient une réaction en sens contraire avec Jefferson qui professait que chaque État doit être indépendant au sein de la confédération, et que chaque commune doit se gouverner librement dans l'État.

En 1812, le parti fédéraliste revient au pouvoir avec Madison; il en sort en 1829 avec l'élection de Jackson; les fédéraux prennent alors le nom de Whigs, leurs adversaires conservent celui de démocrates. Il faut se souvenir que le parti démocratique aux États-

Unis n'a aucun rapport avec celui des autres pays. Son nom fut emprunté par Jefferson aux doctrines de J.-J. Rousseau pour désigner les partisans du gouvernement direct, ou du gouvernement qui s'en rapproche le plus par le développement considérable des libertés locales, en opposition aux partisans d'un pouvoir central fortement établi. Mais bientôt ce parti étant devenu dominant dans les États à esclaves, il se changea en une véritable aristocratie, il n'eut de démocratique que le nom.

Le parti Whig devint le parti républicain et, sous différents noms, il n'a cessé de représenter la volonté du peuple américain, aux époques où ce peuple a voulu augmenter le pouvoir central, ainsi qu'il est arrivé à l'époque de la guerre de sécession.

En France aussi nous avons passé par une suite de réactions semblables. Mais, comme ces réactions n'ont pas été aidées et modérées par des institutions représentant nos deux volontés, comme elles restaient longtemps impuissantes à s'imposer, enfin comme elles sont toujours proportionnelles aux obstacles qu'elles s'efforcent de renverser, elles sont devenues des révolutions. Les révolutions ne sont autre chose que les soubresauts violents des deux volontés d'un peuple, lorsque ces deux volontés ne peuvent se manifester librement et successivement.

En 1789, il se produit une réaction contre l'excès d'autorité que nous subissions depuis 200 ans. Cette réaction, non équilibrée, conduit aux excès de 93 et à l'anarchie. En 1800, une réaction violente nous

ramène jusqu'au despotisme; nous ne tardons pas à en être punis par la défaite, et par l'invasion étrangère.

En 1815, nous commençons une réaction libérale; mais la Charte ne donne la liberté que dans des limites étroites; le pouvoir de l'État seul est organisé; la centralisation administrative de l'an VIII permet au gouvernement de peser sur les élections législatives, d'empêcher la volonté du pays de se manifester. Des conspirations se forment, elles échouent devant le besoin de repos que ressent la nation après 25 ans de secousses violentes; le pouvoir central se croit assez fort pour rétablir sa puissance passée; il n'aperçoit dans le pays aucun obstacle, aucune institution, qui puisse mettre obstacle à la réalisation de son désir; en effet une révolution peut seule l'arrêter.

Après 1830, les droits politiques continuent d'être refusés à l'immense majorité des membres de la société. Les départements et les communes reçoivent le droit d'élire leurs conseils, mais toute leur administration reste sous la tutelle de l'État. La corruption électorale, par le pouvoir central, vicie les élections; la candidature officielle, par la puissance de la centralisation administrative, produit une majorité qui ne représente pas la volonté du pays. La loi des réactions ne peut se manifester et, à la place d'un mouvement régulier vers la liberté, nous avons une nouvelle révolution.

La réaction libérale de 1848 est bientôt arrêtée par l'insurrection de juin. Une réaction autoritaire

est suivie d'un coup d'état, rendu possible par une Constitution dans laquelle on avait oublié d'organiser le pouvoir de l'individu, et qui n'avait rien retiré de la puissance excessive que l'État possède en France.

Le coup d'état de 1851 s'accomplit sans difficulté. En 1865, une réaction libérale commence, mais gênée par la centralisation qui engendre la candidature officielle, elle ne peut produire tous ses effets avant que le maître que nous nous étions donné, ne nous ait conduits à Sedan.

Le jour où la France sera parvenue à organiser ses deux volontés dans deux institutions puissantes, dans deux pouvoirs bien équilibrés, ce jour là seulement elle trouvera la fin de ses révolutions, et le calme dans le progrès.

En Angleterre, les deux volontés de la nation se manifestent encore par l'organisation de deux partis qui se disputent le pouvoir. On y est arrivé depuis longtemps à cette vérité, qu'un gouvernement de parti, c'est-à-dire celui d'une majorité disciplinée sous un même principe, est le seul qui donne au régime parlementaire, force et efficacité. Dans les pays où, depuis longtemps, ce régime est pratiqué avec ses conditions nécessaires, ces deux partis établissent leurs programmes dans des meetings, dans des Conventions; les membres de chacun d'eux sont habitués à la discipline, ils savent que la victoire est à ce prix et ils se soumettent au programme arrêté, quand même leur opinion personnelle en différerait sur quelques points.

Dans les pays, nouvellement amenés au gouverne-

ment parlementaire, par exemple en Espagne, en Italie, et même en France où le libre exercice de ce gouvernement, au moins sous l'empire du suffrage universel, ne date que de 1871, les partis ont encore de la peine à se conformer aux conditions du régime parlementaire. D'éminents esprits ont signalé le mal et en ont indiqué la cause<sup>1</sup>. Le peuple italien, après un despotisme de plusieurs siècles, n'est pas encore sorti de l'apathie et de l'indifférence à laquelle il a été condamné; un grand nombre d'électeurs, parmi les cinq cent mille qui ont le droit de voter, restent étrangers aux luttes politiques. Il y a cependant des conservateurs, des libéraux, des progressistes, des avancés, des radicaux, des monarchistes, des républicains; mais ils forment des groupes divisés à l'infini autour de personnalités marquantes; ces partis prennent différents noms suivant les provinces et les régions. La cohésion n'a pu se faire encore entre des éléments réunis depuis si peu de temps; les majorités se dissolvent au moindre prétexte; les crises ministérielles se succèdent promptement sous l'action de petites coalitions, et de mouvantes coteries sans cesse en train de se composer et de se décomposer.

Le régime parlementaire ne peut fonctionner avec

<sup>1</sup> Scialoja, *Della mancanza dei veri partiti politici in Italia*. — Bonghi, *I partiti politici nel parlamento Italiano*. — Jacini, *Sulle condizioni della cosa pubblica in Italia dopo il 1866*.

Voir, dans la *Revue des Deux-Mondes* du 1<sup>er</sup> mai 1871, un article de M. de Laveleye.

régularité et efficacité, que dans les pays où une longue expérience a appris que les intérêts politiques se résument en deux intérêts majeurs et qu'il n'y a que deux partis principaux dont chacun défend, non pas exclusivement mais spécialement, l'autorité ou la liberté, les droits de l'Etat ou ceux de l'individu; que dans les pays où ces deux partis se groupent sous deux bannières représentant les deux volontés du pays.

C'est ce qu'apprendront, avec le temps, l'Italie, l'Espagne et aussi la France.

§ 4. — *La dualité des principes et des intérêts a pour conséquence la dualité des pouvoirs.*

La science politique ne peut avoir pour but de faire disparaître des principes et des intérêts qui sortent de la nature même des sociétés; ces principes et ces intérêts fussent-ils contradictoires. Son premier devoir est d'étudier tout ce qui découle de cette nature et d'en tenir compte. Elle doit rechercher si elle ne peut pas tirer profit de la dualité et de l'antagonisme qui sont de l'essence des sociétés. Dans cette voie, elle ne tardera pas à reconnaître que cet antagonisme est la condition même du progrès, et que sans lui aucun mouvement ne serait possible. Le mouvement ne peut venir que de la diversité des forces et de leur opposition. Lorsqu'une force unique agit sur toutes les choses qui lui sont soumises, ces choses sont entraînées avec une égale puissance dans

une même direction, et elles restent constamment entre elles dans les mêmes relations; or, le seul mouvement perceptible à l'homme, c'est le changement de relation entre les objets qui l'entourent.

On disait à Montesquieu : Quand vous aurez opéré la séparation des pouvoirs et leur équilibre, tout mouvement deviendra impossible. A cette grave objection, Montesquieu répondit : « Par le mouvement général » des choses elles seront contraintes d'aller. » Cette réponse un peu obscure demande un commentaire. Dans les pays dont les pouvoirs reposent sur l'élection, le système des contreforces ne peut produire un état statique, puisque *ces forces sont élues* sous l'influence d'idées, de sentiments, de besoins qui varient sans cesse dans leur intensité et dans leur direction. Le mouvement vient de la dualité et de la divergence des intérêts; il y a deux forces en présence, donc il y aura une résultante, donc il y aura mouvement. Le système des contreforces, dans les gouvernements libres, produit un état d'équilibre instable, c'est-à-dire un perpétuel mouvement, et non l'immobilité. C'est à cause même de cette instabilité des forces politiques qu'il est nécessaire de les organiser dans des institutions qui en régularisent les mouvements.

La dualité de la souveraineté et de la volonté nous paraît être la clef de tous les problèmes politiques, nous paraît devoir être la base de toutes les constitutions. Cette dualité a pour conséquence rigoureuse l'organisation d'institutions chargées de représenter ces deux souverainetés et ces deux volontés. Un

principe est impuissant et désarmé, s'il reste à l'état de simple théorie; il doit être incarné dans une institution qui le protège.

Mais, dit-on, vous organisez le conflit: « Lors-  
» qu'en présence d'une assemblée unique, vous  
» créez un second pouvoir qui pourra opposer  
» autorité à autorité, il est incontestable que vous  
» ferez naître des conflits, et que ces conflits devront  
» être tranchés par des coups d'état parlementaires,  
» et par des coups d'état militaires<sup>1</sup>. » Cette objec-  
tion avait déjà été faite par Turgot dans sa lettre au  
docteur Price: « Tout ce qui établit différents corps,  
» est une source de divisions; en voulant prévenir  
» des dangers chimériques on en fait naître de réels. »  
Turgot trouve étrange qu'on s'occupe à balancer des  
pouvoirs chez un peuple qui ne renferme pas d'aris-  
tocratie; il n'admet pas ce système des contreforces,  
et il veut tout ramener à une seule autorité, à celle  
de la nation. John Adams, qui devint président des  
Etats-Unis après M. Washington, répondit à la lettre  
de Turgot dans sa *Défense des constitutions des Etats-  
Unis* publiée en 1787. On y lit: « Toutes les nations,  
» tous les gouvernements ont et doivent avoir des  
» partis politiques; le grand secret est de les contrô-  
» ler l'un par l'autre. Pour cela il n'y a que deux  
» moyens: une monarchie soutenue d'une armée per-  
» manente, ou une division de pouvoir et un équi-

<sup>1</sup> M. Naquet, dans la discussion de la loi sur la division du pouvoir législatif, février 1875.

» libre dans la constitution. Là où le peuple a une  
» voix, et où il n'y a pas d'équilibre, il y aura des  
» fluctuations perpétuelles, des révolutions, des hor-  
» reurs, jusqu'à ce qu'une armée, avec un général à  
» sa tête, impose la paix; ou jusqu'à ce que la  
» nécessité d'un équilibre soit vue et acceptée par  
» tous. » Voilà ce qu'écrivait John Adams avant la  
terreur de 93 et douze ans avant le 18 brumaire; voilà  
avec quelle sûreté de vue, les hommes qui ont appris  
la politique par la pratique et non dans les livres,  
peuvent prévoir la logique des faits.

De nos jours la même objection a encore été repro-  
duite par l'économiste Senior. « Un bon gouverne-  
» ment, dit-il, ne saurait résulter du conflit de deux  
» autorités égales. Dans la politique, il faut que l'un  
» soit subordonné à l'autre. » Cette vue est inspirée  
par l'antagonisme, qui existe en Angleterre, de deux  
chambres reposant sur des principes différents; l'une  
sur le principe électif et l'autre sur le principe héri-  
ditaire. Mais ce ne sont plus là seulement deux pouvoirs  
qui sont en présence, ce sont deux principes; et ces  
deux principes ne sont pas égaux, ni de même nature.  
Ils sont de nature différente; par conséquent il n'y a  
aucune conciliation possible entre eux. Il faut donc  
que l'un se subordonne à l'autre.

Pendant des siècles, la chambre des lords a été la  
chambre la plus importante, celle qui gouvernait  
l'Angleterre. Jusqu'à la réforme électorale de 1832,  
elle est restée l'égale en puissance de la chambre des  
communes, dont un très grand nombre de membres

étaient élus sous son patronage ; elle s'appuyait sur cette égalité pour user du droit de rejeter les réformes votées par la seconde chambre, même quand ces réformes étaient vivement désirées par le pays. Il n'y avait aucun moyen de résoudre le conflit, puisque la chambre des lords ne pouvait être dissoute. Dans cette situation Senior conclut avec raison, et l'on conclurait de même dans toute situation semblable, que l'une des chambres doit être subordonnée à l'autre.

La réforme électorale de 1832 a produit la subordination de la chambre des lords à la chambre des communes, de la chambre héréditaire à celle qui représente la nation, et cette subordination est allée en s'accroissant à mesure que la seconde chambre a représenté un plus grand nombre d'électeurs.

Cependant, d'après la théorie constitutionnelle, la chambre des lords forme toujours un Etat du royaume, au même rang que le roi et la chambre des communes.

Elle s'efforce de maintenir son droit, elle prétend discuter les lois sur le pied d'égalité. De là des conflits qui, constitutionnellement, ne peuvent se résoudre, et qui ne prennent fin que lorsque la première chambre consent à se soumettre à la seconde. Cette situation est défectueuse, mais elle est spéciale aux pays dont les hautes chambres sont héréditaires ; on aurait tort d'en conclure, d'une manière générale, que l'une des chambres doit être subordonnée à l'autre.

W. Bagehot s'est également placé au point de vue de son pays pour juger la question des deux chambres : « C'est évidemment, dit-il, un inconvé-

» nient que d'avoir deux chambres diverses et à pouvoirs égaux ; chacune d'elles a le droit et le pouvoir d'entraver l'œuvre de la législation<sup>1</sup>. » Il ajoute que la plupart des constitutions ont ce même inconvénient ; que le Sénat aux États-Unis et en Suisse, ayant autant d'autorité que l'autre chambre, peut paralyser entièrement le pouvoir législatif, et que si le gouvernement marche, il faut en savoir gré, moins à la constitution qu'à la sagesse des membres qui composent la chambre haute.

Bagehot n'a pu s'abstraire du point de vue anglais, en jugeant les constitutions étrangères ; aussi les a-t-il mal comprises. Aux États-Unis, il n'existe pas seulement deux pouvoirs égaux, il en existe trois : la chambre des représentants, le sénat et le président de la république ; celui-ci possède un droit de veto sur les lois votées par le congrès. Sans doute, la sagesse de ceux qui exercent les pouvoirs est essentielle à la marche du gouvernement, et cette sagesse existe aux États-Unis ; mais elle n'est pas aussi volontaire que Bagehot le croit ; elle est imposée par la constitution même, puisque sénat, chambre et président doivent aller à bref délai devant le pays, qui les jugera inexorablement, s'ils n'ont pas été sages. Il n'y a nul besoin de les subordonner l'un à l'autre ; il suffit qu'ils soient subordonnés à la volonté de la nation, pour que tout grave conflit disparaisse.

<sup>1</sup> W. Bagehot, *La Constitution anglaise*, trad. française, 1 vol. in-18, page 151.

Organiser le conflit n'est pas le créer ; il naît avec les sociétés et il existera aussi longtemps qu'elles dureront. Rien n'empêche les coups d'état parlementaires ou militaires, dont on parle, lorsqu'une nation les approuve. Les constitutions ne sont plus alors que des morceaux de papier faciles à déchirer ; elles ne peuvent renfermer, au moins chez les nations européennes obligées d'entretenir une armée formidable, que des moyens sans valeur pour détourner ces coups d'état. Un tribunal, qui ne dispose pas de quatre hommes et qui est chargé de juger le chef de l'État commandant à une armée de 500 mille soldats et de 500 mille fonctionnaires, est une pure illusion.

Le seul moyen pratique d'empêcher le conflit d'arriver à l'état aigu, et de se changer en révolution, c'est de l'organiser.

Les forces de la nature sont, pour l'homme, une source de dangers et de maux, tant qu'il ne les a pas domptées et asservies. Quand il a pu les faire entrer dans des instruments à son usage, elles deviennent, au contraire, une source de progrès et de bien-être. Il en est de même de la force de l'individu et de la force de l'État, qui sont les forces naturelles de la société ; elles restent une source de désordre et de maux, aussi longtemps qu'elles ne sont pas domptées et réglées par des institutions, qui sont de véritables instruments, dans la mécanique politique.

On a cru, à tort, faire cesser le conflit, en supprimant ou en comprimant l'une des deux forces ; l'expérience a montré que celle qui n'est pas organisée à

l'état de pouvoir capable de se défendre, est dans un perpétuel état de crainte; qu'elle devient irritable, violente, et qu'elle ne cherche qu'une occasion pour étrangler son adversaire, afin de n'être pas étranglée par lui. Lorsque ces deux forces se sentent sauvegardées, elles se calment et se modèrent; l'antagonisme cesse d'être à l'état aigu, pour devenir une simple opposition de points de vue; d'ailleurs, chacune comprend la nécessité de respecter les droits d'un adversaire qui peut se défendre.

Cette théorie de l'organisation du conflit, comme premier principe de la science politique, comme base de toute constitution durable, pourra sembler étrange dans un pays où, depuis des siècles, on a professé et pratiqué l'indivisibilité de la souveraineté, l'unité de la volonté et la centralisation absolue du pays. Cependant, elle est au fond de toutes les constitutions où l'on a fait entrer la notion de liberté; par conséquent elle est même dans celle de la France.

Qu'est-ce qu'une assemblée législative de 500 membres, appartenant aux opinions les plus diverses, représentant les opinions les plus contradictoires, et cependant parlant tous au nom du même droit, de celui qui dérive du mandat délégué par les citoyens? C'est une organisation du conflit.

Qu'est-ce que la liberté de la presse, la liberté de réunion, la liberté d'association, qui permettent à toutes ces opinions contradictoires de se propager et de se défendre? C'est une organisation du conflit.

Qu'est-ce que les libertés locales organisées chez

la plupart des nations en véritables pouvoirs ? C'est une organisation du conflit.

Qu'est-ce que la séparation des pouvoirs, dont toutes les nations libres tiennent compte, au moins dans une certaine mesure ; en vertu de laquelle différents pouvoirs jouissent d'une indépendance dont le degré seul est discuté ? C'est une organisation du conflit. Le système de Montesquieu conduit logiquement à cette conclusion : que toute constitution, qui ne repose pas sur l'organisation du conflit, aboutit au despotisme.

Il y aurait un moyen d'éviter le conflit ; ce serait de décider que, par un plébiscite, la nation voterait sur un seul nom, déléguerait, à un seul homme, les trois pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. C'est ce qui exista en fait sous le premier empire ; aussi, à cette époque, l'on n'entendit jamais parler de conflit.

Généralement, les peuples modernes ont compris que s'ils ne donnaient pas aux deux intérêts de la société les moyens de se défendre légalement, ces intérêts seraient amenés à le faire par des moyens violents ; l'expérience leur a appris que l'organisation du conflit est le seul moyen d'empêcher la guerre civile d'être en permanence dans la société.

---

## CHAPITRE II

---

### DE LA DIVISION DU POUVOIR LÉGISLATIF CHEZ LES NATIONS MODERNES

---

#### § 1. — *Nécessité de la division du pouvoir législatif.*

Deux nations seulement, en Europe, n'ont pas adopté la division du pouvoir législatif en deux chambres ; ce sont la Grèce et la Serbie. Cette quasi-unanimité devrait faire réfléchir. Il faut un singulier chauvinisme pour oser croire que la France peut conduire le monde par des chemins inconnus aux autres nations ; c'était pourtant l'idée de Sieyès, et des idéologues, qui ont voulu tirer de leur cerveau une constitution pour le genre humain tout entier.

Depuis que les nations de l'Europe ont accepté la liberté comme base de leurs institutions, ces nations vivent, et elles essaient de trouver les institutions qui répondent le mieux aux principes de la science politique. Leurs essais font partie de l'expérimentation humaine, mais aucune d'elles ne devrait avoir la prétention de représenter, à elle seule, l'expérience de l'humanité.

Lorsque, librement, les peuples sont d'accord pour adopter une institution et pour la garder, il faut admettre qu'elle renferme une part de vérité. La division du pouvoir législatif est une de ces institutions adoptées dans tous les pays ; ce fait suffirait pour démontrer la nécessité d'en tenir compte dans une constitution.

Nous croyons avoir ajouté à la raison tirée de l'expérience, des raisons tirées de la théorie ; nous croyons avoir mis d'accord la pratique et la théorie. Nous n'insisterons donc pas longtemps, pour démontrer la nécessité de la division du pouvoir législatif ; aujourd'hui, la discussion ne porte plus guère que sur les principes qui doivent y présider.

Personne ne niera qu'une assemblée unique ne puisse être agitée par des passions qui troublent l'impartialité et la sagesse de ses résolutions. Les obstacles que cette assemblée met à sa propre volonté, peuvent être détruits le lendemain par une volonté contraire.

On a soutenu qu'une chambre unique peut donner satisfaction à la dualité des volontés d'une nation, lorsque cette chambre se renouvelle fréquemment, parce que les réactions de l'opinion publique pourront s'y manifester. Sans doute, elles s'y manifesteront, car on ne peut pas éviter la loi des réactions ; elle est aussi fatale avec une constitution qui n'admet qu'une seule chambre, qu'avec celle qui en admet deux ; mais avec la première, ces réactions arriveront brusquement ; chaque réaction violente produira une réaction violente en sens contraire ; on aura une suite de révo-

lutions, au lieu d'une suite de mouvements modérés, de peu de durée et qui n'interrompent pas la marche du progrès. La division du pouvoir législatif a pour effet de régler cette loi des réactions, de lui faire produire ses bons effets en évitant les mauvais.

Dans le passé, ce sont les aristocraties qui ont préservé la liberté contre les empiétements de la royauté, laquelle fut nécessaire pour réunir, en une même nation, des tribus éparses, des éléments hétérogènes, mais qui, partout aussi, essaya d'exagérer la puissance de l'État. Les sociétés organisées aristocratiquement, ont été condamnées à faire sortir le bien du mal, la défense des droits de l'individu de la vicieuse organisation sociale née de la conquête de l'Europe par les barbares.

Cette organisation, fondée sur l'inégalité, a disparu, ou tend à disparaître partout. Les nations modernes doivent donc chercher de nouveaux moyens pour résoudre les problèmes politiques, et spécialement pour résoudre celui de la conciliation des droits de l'individu et de ceux de l'État, dans les sociétés démocratiques.

Ce serait une grave erreur de croire que l'égalité conquise, il n'y a plus rien à désirer ; qu'on soit arrivé au but suprême. La société a autant besoin de liberté que d'égalité ; sans liberté il n'y a pas de civilisation.

Ce serait une erreur non moins grave de croire que la liberté est d'essence démocratique, le contraire serait plutôt vrai. C'est dans le régime politique fondé sur l'égalité que la liberté est le plus en danger ; que

l'individu est le plus menacé d'être absorbé dans l'État. J.-J. Rousseau a donné la théorie du despotisme démocratique. Vivant dans une société remplie de privilèges nobiliaires, judiciaires, financiers, bourgeois, industriels et plébéiens, qui étaient autant d'obstacles au pouvoir social, et qui le désorganisaient, il n'aperçut dans l'antagonisme de l'individu et de l'État qu'une cause d'anarchie, et toute sa doctrine tend à la faire disparaître. « Ces clauses bien entendues se réduisent » toutes à une seule, savoir : l'aliénation totale de » chaque associé avec tous ses droits, à la commu- » nauté ; car premièrement chacun se donnant tout » entier, la condition est égale pour tous, et la con- » dition étant égale pour tous, nul n'a d'intérêt à la » rendre onéreuse aux autres. De plus, l'aliénation » se faisant sans réserve, l'union est aussi parfaite » qu'elle peut l'être, et nul associé n'a plus rien à ré- » clamer, car s'il restait quelques droits aux particu- » liers, comme il n'y aurait aucun supérieur commun » qui pût prononcer entre eux et le public, chacun » étant en quelque sorte son propre juge prétendrait » bientôt l'être en tout, l'état de nature subsisterait » et l'association deviendrait tyrannique et vaine<sup>1</sup>. »

C'est ainsi, qu'en partant exclusivement de l'un de deux principes fondamentaux de la politique, de celui qui donne à la société le droit d'imposer des lois, principe indéniable, évidemment vrai, sans lequel il n'y a pas de société, on arrive logiquement

<sup>1</sup> *Contrat social*, livre 1<sup>er</sup>, chap. VI.

au despotisme et à la négation de tout droit individuel.

Les conséquences de cette logique irréfutable se sont montrées en 93 ; les fanatiques de cette époque ont d'autant moins reculé devant l'application de leurs doctrines, qu'ils se sentaient dans la logique d'un principe vrai et qu'ils y étaient en effet. Ce qu'ils ne savaient pas, c'est qu'un principe vrai conduit toujours à l'erreur, quand il n'est pas équilibré et limité par un autre.

Tocqueville a signalé le danger qui menace les sociétés démocratiques, celles surtout qui sont centralisées : « S'il venait jamais à se fonder une république » comme celle des États-Unis, où le pouvoir d'un » seul aurait déjà établi et fait passer dans les habitudes, comme dans les lois, la centralisation administrative, je ne crains pas de le dire : dans une » semblable république, le despotisme deviendrait plus » intolérable que dans aucune des monarchies absolues de l'Europe ; il faudrait passer en Asie pour » trouver quelque chose à lui comparer <sup>1</sup>. »

Jusqu'ici la centralisation administrative n'a été, en France, que l'instrument du despotisme d'un homme, ou du pouvoir d'une classe cherchant à tout diriger ; mais avec le suffrage universel, le centre du gouvernement se déplace ; de nouvelles couches sociales arrivent au pouvoir, et la centralisation peut facilement devenir l'organisation du despotisme démocratique.

<sup>1</sup> *Démocratie en Amérique*, t. II, chap. VIII.

Rousseau lui-même a senti le danger ; mais il soutient que la condition étant égale pour tous, nul n'a d'intérêt à la rendre onéreuse aux autres ; ce sont là de vaines paroles. Dans la pratique, on a le gouvernement d'un parti, et non, comme la théorie l'indique, le gouvernement de tous ; le gouvernement d'un parti, c'est l'oppression, lorsque son pouvoir n'est pas limité par quelque chose de puissant et de résistant.

Si la doctrine de Rousseau a séduit des savants comme les constituants de notre Révolution, elle séduira bien davantage les ignorants ; la démocratie est le gouvernement de ceux qui se sentent dénués de beaucoup de choses au moral comme au physique ; qui, par suite de leur ignorance et de la nécessité qui les assujétit au travail manuel, peuvent difficilement se procurer les choses dont ils manquent. Mettre l'État à leur service, c'est leur idéal ; ils voient en lui la seule force qui puisse les protéger et les aider ; ils ne trouveront jamais qu'il ait trop de pouvoir pour atteindre ce but, et ils seront disposés à lui en donner sans mesure, dût-il faire disparaître toute liberté et toute indépendance de l'individu. C'est le résultat auquel ont abouti toutes les démocraties du passé, celui qui a été la cause de leur décadence et de leur chute.

La démocratie a pour tendance de constituer le gouvernement comme seul organe du progrès ; le progrès par l'effort individuel ou local est une idée complexe, et qui se manifeste trop lentement dans ses résultats, pour qu'elle puisse pénétrer dans l'esprit des masses ; à moins qu'elle ne devienne tangible, pour

le plus grand nombre, dans de larges libertés locales, comme en Angleterre où elles demandent le concours d'un nombre considérable de citoyens.

Nous ne combattons pas le principe que, dans les sociétés démocratiques, l'État doit être le défenseur et le soutien du faible ; nous l'appuyons, au contraire. C'est de lui que s'inspirent avec raison les gouvernements modernes : « Tous les gouvernements qui se  
« sont succédé depuis 1792, ont, parmi les titres qu'ils  
» invoquaient pour être acceptés, compté en première  
» ligne les bienfaits dont ils avaient les mains pleines ;  
» tous ont voulu être jugés d'après leurs œuvres,  
» c'est-à-dire sur ce qu'ils faisaient pour le bien physique  
» et moral des peuples, et ils l'ont été ; leur diversité  
» d'origine et d'organisation ne les a pas empêchés  
» de marcher dans la même voie d'intervention uni-  
» verselle, tant cette théorie est creusée profondé-  
» ment ; les états modernes tendent de plus en plus  
» à être, en tout, les initiateurs des peuples <sup>1</sup>. »

La tendance des gouvernements à l'intervention universelle se montrera de plus en plus, à mesure que les nouvelles couches sociales influenceront davantage sur la politique. Il est facile à tous de comprendre le progrès par l'État, et c'est à lui qu'on est tenté de demander la solution des problèmes ardues et immenses, des questions sociales, comme on les appelle, que sont appelées à résoudre les sociétés actuelles. Les gouvernements sont tentés de reculer devant cette tâche,

<sup>1</sup> Challemel-Lacour, *La philosophie individualiste*, page 83.

mais les masses ne comprennent pas que le progrès s'arrête; il faut marcher quand même, et il faut essayer quand même, des moyens que la puissance colossale de l'État, qu'un budget colossal sans cesse augmentant, permettent de mettre en expérimentation sur une nation entière.

Le suffrage universel direct tend à la réalisation du socialisme d'état; on marchera vite dans cette voie, à moins que la Société ne comprenne qu'il faut opposer principe à principe, et, qu'au pouvoir issu du suffrage universel direct représentant les droits et la tendance de l'Etat, il faut opposer un autre pouvoir, issu aussi du suffrage universel, mais par un mode qui en fasse le défenseur des droits de l'individu et de l'initiative individuelle.

L'initiative du progrès par l'État ne peut conduire qu'aux plus désastreuses conséquences; le rôle des gouvernements n'est pas de faire des expériences, mais de régler et de généraliser le progrès, lorsque des essais multipliés, et tentés par les individus ou par les localités, ont permis d'en constater les bonnes conditions. L'État ne doit être qu'un vulgarisateur; à la localité, à l'individu seuls appartiennent l'initiative et les essais. C'est ce que les Anglais ont admirablement compris, et c'est ce qui explique les nombreuses lois *facultatives* qui ont permis aux comtés, aux villes et aux paroisses, d'essayer différents systèmes sur chaque point de l'administration locale.

En France, nous travaillons, depuis des siècles, à organiser le pouvoir central, qui représente la société;

nous avons peu songé à organiser le pouvoir qui doit défendre les droits de l'individu.

La centralisation fut organisée par la Constitution de l'an III, conformément à la doctrine de Rousseau, dont Sieyès, Daunou, Thibeaudeau, Boissy-d'Anglas, étaient les disciples. Les pouvoirs locaux devinrent les simples agents du pouvoir central, sans l'autorisation duquel ils ne purent jamais agir. La Constitution de l'an VIII restaura la centralisation sur le modèle établi par Louis XIV.

Que d'efforts, que de luttes, que de révolutions, il a fallu, pour rompre quelques mailles de cet immense filet qui, si longtemps, a empêché les différentes parties de la nation de faire un mouvement sans l'autorisation de l'État. Chaque fois qu'il a été question de leur donner quelque indépendance, on a vu surgir la doctrine de Rousseau, qui regarde comme une monstruosité cette vérité démontrée si clairement par l'histoire, que l'état central doit être la réunion de tous les petits états qu'on appelle la famille, la commune, le canton et la province.

Cependant, nous avons aperçu le danger qu'un État trop puissant fait courir à la liberté, mais nous n'avons trouvé d'autre remède que le droit d'insurrection. L'Assemblée constituante de 89 confie la constitution, c'est-à-dire la garantie des droits du citoyen, au courage de tous les Français; ce que la constitution de 93 traduit par les mots: « La résistance à l'oppression est » la conséquence des autres droits de l'homme. Quand « le gouvernement viole les droits du peuple, l'insur-

» rection est pour le peuple, et pour chaque fraction  
 » du peuple, le plus sacré et le plus indispensable des  
 » devoirs. »

La constitution de l'an III se confie au courage de tous les Français ; celle de 1830, au courage des gardes nationales et de tous les Français ; il en est de même de celle de 1848. Toutes, elles ont compris que la liberté des citoyens a besoin d'être défendue contre les entreprises de l'État ; mais pour la défendre, elles n'ont trouvé qu'un moyen digne des temps barbares. Ce moyen est d'ailleurs impuissant à produire le résultat désiré, car un peuple ne peut être à l'état permanent d'insurrection ; et cependant, pour être efficace, pour sauvegarder quelque chose, un moyen doit être à l'état permanent d'activité.

Plusieurs des constitutions dont nous venons de parler, ont essayé d'un autre moyen pour garantir la liberté des citoyens ; elles sont précédées d'une Déclaration des droits imprescriptibles de l'homme. L'expérience a montré la vanité de ce moyen.

Les écrivains politiques, à leur tour, se sont occupés de la question ; ils ont cru pouvoir la résoudre en traçant les limites exactes de l'action de l'État et du pouvoir de l'individu.

Humboldt <sup>1</sup>, sous l'influence de la centralisation bureaucratique du XVIII<sup>e</sup> siècle, réduit le rôle de

<sup>1</sup> Guill. de Humboldt, *Essai sur les limites de l'Etat*. Trad. française par Christian, in-18 1867. Cet ouvrage composé en 1792 n'a été publié qu'en 1851.

l'État à la défense de l'indépendance nationale contre les ennemis du dehors, et à la conservation de la paix à l'intérieur.

Stuart-Mill, dans son livre sur *la Liberté*, a repris le problème en l'élargissant; il recherche la nature et les bornes du pouvoir que la société peut légitimement exercer sur l'individu. Cette question, dit-il, est loin d'être récente; elle a divisé l'humanité depuis les temps les plus reculés; elle se présente, de nos jours, sous des formes nouvelles; elle ne tardera pas à se faire reconnaître comme la question vitale de l'avenir<sup>1</sup>.

Autrefois, la dispute était entre un gouvernement exercé par un roi ou par une aristocratie, et le peuple; elle prenait donc, principalement, la forme d'une lutte de la nation contre son gouvernement. Lorsque les peuples sont arrivés à se gouverner eux-mêmes, on a cru que tout antagonisme cessant entre la nation et son gouvernement, toute lutte allait cesser entre l'individu et l'État; on a pensé qu'une nation n'avait pas besoin d'être protégée contre sa propre volonté. C'est l'opinion de Rousseau, mais, ajoute Stuart-Mill, « l'idée que les peuples n'ont pas besoin de » limiter leur pouvoir sur eux-mêmes, pouvait sembler un axiome, lorsque le gouvernement populaire » était une chose dont on ne faisait que rêver, ou » dont on ne connaissait l'existence que par l'histoire

<sup>1</sup> *La Liberté* par Stuart-Mill. Trad. par Dupont-White, 1 vol. in-18. — Voyez le début de l'ouvrage.

» ancienne ; mais une république démocratique étant  
 » venue, dans les temps modernes, occuper une large  
 » portion de la surface de la terre, ce gouvernement  
 » devint l'objet d'observations et de critiques. On  
 » s'aperçut que le pouvoir des peuples par eux-  
 » mêmes n'est pas le gouvernement de chacun par lui-  
 » même, mais de chacun par tous les autres. Dans  
 » la pratique, la volonté du peuple signifie la volonté  
 » de la portion la plus nombreuse et la plus active  
 » du peuple. Aussi range-t-on, maintenant, la tyran-  
 » nie de la majorité au nombre des maux contre  
 » lesquels la société doit se tenir en garde. »

Stuart-Mill pose donc cette question : « Où sont les  
 » justes bornes de la souveraineté de l'individu ?  
 » Où commence le pouvoir de la société ? » et il  
 consacre tout un volume à étudier.

Un citoyen de la Hongrie, de ce pays où la liberté  
 est aussi vieille que la nation, où la part de souveraineté  
 attribuée à l'individu a de tout temps été si grande,  
 le baron Eötvös <sup>1</sup> a traité le même sujet avec un talent  
 remarquable. M. Laboulaye, en France, l'a examinée,  
 après eux <sup>2</sup>.

La solution n'est pas facile, car la séparation entre  
 les intérêts de l'État et ceux de l'individu ne sera  
 jamais qu'empirique. On peut montrer que dans la  
 société tout est d'intérêt social. On a réglé par des

<sup>1</sup> Prononcez *Etyesch*. Voir son livre intitulé *Réforme* Leipsick  
 1846, et *De l'influence des idées du XIX<sup>e</sup> siècle sur l'Etat et la  
 société*. Vienne 1851.

<sup>2</sup> *L'État et ses limites*, 1 vol. in-8°, 1863.

lois, les repas, les costumes, le luxe en général, la fabrication des étoffes, le nombre de fils que leur trame devait contenir, même la largeur qu'elles devaient avoir, etc.; on a réglementé la parole, l'écriture, la conscience, les opinions, la religion de l'individu; et toujours le législateur a pu démontrer qu'il s'agissait d'un intérêt social.

Il est impossible de trouver une règle pour tracer les limites entre l'Etat et l'individu; il y a une large frontière, un domaine commun sur lequel les deux pouvoirs ont des droits égaux, sur la jouissance duquel il y a d'incessantes contestations, parce que le droit de chacun est difficile à déterminer; et parce que chaque propriétaire croyant son droit plus grand que celui de son voisin, tend à envahir le domaine de ce voisin.

Humboldt, Stuart-Mill, Ecetvœs, Laboulaye, ont publié d'intéressantes études, pour essayer d'établir ce qui appartient plutôt au domaine de l'Etat, et ce qui appartient plutôt à celui de l'individu; pour déterminer quels intérêts il est bon de confier à l'administration individuelle et locale, ou à celle de l'État. Mais ces études ne résolvent pas tout le problème. Après avoir défini, aussi bien que possible, les limites de l'État et de l'individu, on se trouve en présence d'une nouvelle question. Comment empêcher la guerre entre deux puissances voisines, dont on ne peut déterminer d'une manière certaine l'étendue du domaine, et comment empêcher la plus forte, la plus ambitieuse d'envahir sur les droits du voisin? Les écrits,

les constitutions, les contrats, sont insuffisants pour garantir ces droits.

Eœtvœs examine si le gouvernement parlementaire possède, en lui-même, des garanties contre la tyrannie des majorités. Il répond non, car le gouvernement parlementaire est le gouvernement des majorités. Une représentation nationale, une tribune libre, peuvent, en temps ordinaire, tempérer le pouvoir des majorités; mais, si des passions politiques ou religieuses viennent à enflammer cette majorité, rien ne l'arrêtera dans la persécution qu'elle peut légiférer contre la minorité. Les libertés de la presse, de réunion, d'association, sont à la merci d'une réaction politique, et peuvent disparaître, comme elles sont nées, par une loi. Eœtvœs conclut à la nécessité d'organiser, ou de conserver quand ils existent, des pouvoirs locaux assez puissants pour défendre leurs libertés. Cette solution sort de l'histoire même de la Hongrie; les Comitats l'ont sauvée du despotisme autrichien; mais ils n'y ont réussi que parce qu'ils ont défendu leurs libertés, on peut dire, les armes à la main. Les Hongrois ne paraissaient dans leurs assemblées publiques qu'en armes, suivant la coutume de tous les peuples primitifs, coutume que les Hongrois ont conservée jusqu'à nos jours. Ils ont parfaitement compris que, dans l'antagonisme qui se produit naturellement au sein des sociétés, il faut, pour se faire respecter, posséder un pouvoir qui soit une force. Le moyen qu'ils ont employé dans leurs assemblées de comitats n'est plus de notre

temps; il ressemble un peu trop au droit d'insurrection, il faut en trouver un meilleur.

L'Europe, ou plutôt la terre entière, est devenue un vaste champ d'expérimentation politique; c'est à la division du pouvoir législatif en deux chambres, que la plupart des nations modernes ont demandé la solution du problème qui nous occupe. Nous avons fait voir que cette solution est dans la tradition de l'histoire, ce qui est une condition essentielle pour qu'elle soit bonne. Le progrès ne consiste pas à inventer des institutions inconnues aux âges précédents; toutes les pièces de la machine politique existent depuis le commencement des sociétés; l'une des observations les plus profondes dues au génie de Montesquieu, c'est que le gouvernement de l'Angleterre est sorti des forêts de la Germanie.

La division du pouvoir législatif, chez les nations modernes, doit répondre à diverses conditions : la première est de s'adapter aux sociétés fondées sur l'égalité. Il faut qu'elle n'ait rien de factice, qu'elle sorte de la nature des choses et de la vie même des sociétés. Il faut aussi que les deux assemblées représentent des intérêts distincts : « La seconde » chambre est un rouage inutile, et même embarrassant, à moins de représenter quelque chose que l'assemblée populaire ne représente pas.<sup>1</sup> » Il ne suffit pas que les intérêts soient distincts; il faut de

<sup>1</sup> Bagehot, dans l'article de *l'économist* de Londres cité plus haut.

plus qu'ils soient d'une égale importance, et également fondés en droit; sans cette égalité de droit, un sénat ne pourrait lutter contre une chambre composée de députés de la nation. Il faut encore que la division du pouvoir législatif assure l'équilibre entre les deux pouvoirs antagonistes que renferme la Société. Il faut enfin qu'elle concilie l'autorité et la liberté, l'unité et la variété, la tradition et le progrès. Toute solution qui ne répond pas à ces divers *desiderata* est insuffisante.

Celles qu'on a proposées peuvent se ramener à deux systèmes. Certains hommes politiques, dit Rossi<sup>1</sup>, rattachent la nécessité des deux chambres à un principe d'organisation sociale; les autres n'y voient qu'une règle basée sur l'utilité et la convenance.

A l'époque où Rossi publiait son *Cours*, on n'avait pas notion en France, ni même en Europe, d'une division du pouvoir législatif basée sur un principe d'organisation sociale autre que celui de l'inégalité; on en concluait que l'une des deux chambres doit être aristocratique. Les partisans de cette solution disaient que, à un degré plus ou moins grand, l'inégalité des conditions est un fait social nécessaire, inévitable, permanent; que le législateur doit donc en tenir compte, si l'on veut que la nation soit représentée dans son ensemble.

Nous montrerons plus loin qu'en effet, la division du pouvoir législatif doit se rattacher à un principe

<sup>1</sup> Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, t. IV, 80<sup>e</sup> leçon.

d'organisation sociale; l'erreur a été de croire que ce principe social est nécessairement l'inégalité. L'inégalité, fondée sur l'établissement des castes, des ordres, des classes privilégiées, a pris son origine dans la conquête et dans l'assujettissement complet d'un peuple par un autre. Ce n'est qu'un fait accidentel et transitoire, quoique général, dans le passé; il doit disparaître, et avec lui, doit disparaître l'espèce de division du pouvoir législatif qui en a été le produit. L'histoire montre que l'humanité marche vers une société d'où toute inégalité factice et permanente sera bannie. Si le genre d'inégalité issu de la conquête a persisté pendant des siècles, s'il a été regardé comme inévitable, c'est qu'il y a, en effet, quelque chose d'inévitable dans l'inégalité sociale; elle est la condition même des efforts individuels, de tout progrès, de toute civilisation; mais elle ne doit avoir pour principe que l'inégalité du travail, de l'intelligence, du mérite et de l'honnêteté. Il est facile de comprendre que cette dernière inégalité ne peut servir de base à une division du pouvoir législatif; ce serait séparer une nation en savants et en ignorants, en intelligents et en imbéciles, en honnêtes et en vicieux. C'est là une division qu'aucune Société démocratique n'admettra.

Les partisans du second système dont parle Rossi ne voient, dans la division du corps législatif, qu'une question de sagesse politique, qu'une précaution contre les entraînements de la passion; ils ne s'embarrassent qu'accessoirement de savoir quels éléments compose-

ront les deux chambres ; ce qu'ils veulent avant tout, c'est qu'il y ait deux assemblées ; c'est qu'une assemblée unique ne puisse exercer une sorte de dictature. S'ils préfèrent composer l'une des deux chambres d'hommes plus âgés, plus expérimentés, ou même plus riches, c'est afin de faire représenter d'un côté l'élément conservateur et de l'autre l'élément progressif.

Cette solution a été adoptée en Belgique ; mais qui ne voit que, dans ce système, on réduit le sénat à n'être qu'un obstacle au progrès et une assemblée de privilégiés. « Non-seulement le sénat belge est basé » sur une idée fausse, celle d'accorder une représentation spéciale à la richesse, mais, en outre, on a » très mal organisé cette représentation. On confie le » choix des sénateurs aux mêmes électeurs, qui » nomment les députés, en limitant leurs choix aux » personnes qui ont plus de 40 ans et qui paient » mille florins d'impôt direct<sup>1</sup>. » Il eût encore été préférable de ne faire, comme en Norwège, qu'une seule élection ; les députés se partagent ensuite, eux-mêmes, en deux chambres.

Stuart-Mill<sup>2</sup> a pensé que : « Si une chambre représente le sentiment populaire, l'autre devrait représenter le mérite personnel. » On a cherché en

<sup>1</sup> Em. de Laveleye, *Quelques considérations sur la constitution Belge*.

<sup>2</sup> *Le gouvernement représentatif*, in-18°, p. 281 de la trad. française.

France comment on pourrait traduire cette idée dans la pratique. M. Laboulaye<sup>1</sup> et M. Frank<sup>2</sup> ont proposé de créer une assemblée où tous les grands intérêts de de la Société, l'agriculture, le commerce, l'industrie, les arts, la science, la justice, le culte, l'enseignement, l'armée, seraient représentés par une délégation spéciale de leurs corps les plus élevés, tels que l'Académie française, l'Institut, les chambres de Commerce, les chambres d'Agriculture, la cour de Cassation, etc. A ce système, nous opposerons de graves objections; d'abord, en faisant des membres de ces sociétés des électeurs politiques privilégiés, on ferait, de toutes ces sociétés, des corps où la littérature, la science, les arts, l'agriculture, le commerce seraient envisagés au point de vue politique; les élections à l'Académie, à l'Institut, aux chambres de Commerce et d'Agriculture, les nominations à la cour de Cassation, seraient faites en conséquence.

Une deuxième objection est que, dans une démocratie, il est dangereux de constituer un corps politique chargé spécialement de défendre la science; c'est poser en principe qu'il y a des intérêts distincts et opposés entre les savants et les ignorants; c'est donner un puissant argument à ceux qui soutiennent que la science produit une aristocratie et que cette aristocratie doit être détruite, comme toutes les autres.

<sup>1</sup> *Revue des Deux-Mondes*, 1<sup>er</sup> juin 1871.

<sup>2</sup> Dans une leçon de son cours de droit naturel au Collège de France.

En troisième lieu, la politique est un art et non une science pure; l'on ne voit pas pourquoi les savants en chimie, en astronomie, ni même en droit civil et en théologie, seraient nécessairement capables d'appliquer cet art. La pratique de la politique ne s'apprend que par la pratique de la politique; c'est une vérité de M. de la Palisse que l'on n'a pas méditée assez profondément, en France.

La politique est le plus impossible de tous les arts pour ceux qui n'en connaissent que la théorie; elle est basée sur des principes absolument opposés, et cependant également vrais; principes qui ne peuvent être conciliés par la théorie pure.

On ferait un volume des erreurs politiques grossières soutenues par les savants les plus distingués; Augustin Thierry, Mignet, Lavallée, enseignent que le despotisme prépare un peuple à la liberté; que la royauté française a bien fait de supprimer nos libertés; que, par cette table rase de nos institutions, elle a préparé le terrain sur lequel nos législateurs ont pu construire un édifice entièrement nouveau. La France a essayé, en moins de cent ans, dix de ces constitutions sorties du cerveau de savants théoriciens; elle a subi autant de révolutions.

Il ne faut pas croire que, faute d'une représentation spéciale, la science reste sans représentation; tout système électif a pour effet de confier la direction de la Société à une aristocratie intellectuelle. Ce résultat était bien connu des anciens et particulièrement d'Aristote; la démocratie d'Athènes jalouse de cette

aristocratie nouvelle, remplaça l'élection, par le sort, pour le choix des sénateurs et de plusieurs sortes de magistrats.

Cette expression aristocratie intellectuelle, donnée aux assemblées qui sont le produit du suffrage universel, pourra paraître exagérée; elle ne l'est pas. Sans doute, les électeurs ne nomment pas les plus savants, les plus illustres, dans les sciences, les lettres, les arts; mais, en règle générale, ils nomment les plus savants dans la pratique de la politique. Si le résultat est souvent médiocre, il faut s'en prendre à nos institutions qui, depuis 200 ans, ne permettent pas, à la masse des citoyens, de s'occuper de l'administration du pays. Pour devenir savant dans l'art de la politique, il ne suffit pas de faire des discours, ni même de délibérer pendant quelques heures ou pendant quelques jours chaque année, sur les affaires publiques; c'est l'action et l'action incessante, journalière, qui apprend à connaître les hommes et les affaires, qui forme des citoyens capables de gouverner un pays.

Malheureusement, en France, le nombre de ceux qui prennent part à l'action administrative, est très restreint; ils sont 37 mille, un par commune. Dans l'Angleterre seule, non compris l'Écosse et l'Irlande, ils se comptent par centaines de mille. En Suisse, presque tous les citoyens sont chargés d'une fonction communale; et c'est ainsi que d'un petit peuple on en fait un grand. Il y a deux raisons pour que le suffrage universel soit, en France, dans l'impossibilité

de faire de meilleurs choix. D'abord, étant tenu en dehors des affaires par la centralisation administrative, il ne connaît ni les choses, ni les hommes, il ne peut avoir qu'une capacité médiocre pour choisir les candidats les plus dignes. Secondement, la matière lui manque, les hommes capables sont rares, par la même raison. Nos assemblées représentent réellement le niveau politique de la nation; il y a des personnes plus savantes en chimie, en physique, en astronomie, en théologie, mais il n'y en a guère de plus savantes dans l'art de la politique. Le seul moyen d'élever le niveau des électeurs et des élus, c'est de développer le self-government.

Ce n'est donc pas dans une représentation spéciale de la science et de l'intelligence que l'on doit chercher la base de la division du pouvoir législatif; ce n'est pas, non plus, dans une simple différence d'âge, ou dans un cens d'éligibilité; on n'aurait ainsi qu'une organisation défectueuse et on ne résoudrait qu'une petite partie de la question, celle qui a pour but d'empêcher la précipitation dans le vote des lois.

### § 3. — *Solutions modernes de la division du pouvoir législatif.*

Les Américains ont trouvé la solution du problème de la division du pouvoir législatif qui répond à toutes ses conditions essentielles. Dans la constitution des Etats-Unis, l'union est représentée par une assem-

blée sortie du suffrage universel, proportionnellement à la population; elle est consolidée par un pouvoir judiciaire fédéral, ayant pour mission spéciale de faire respecter, par les citoyens, et par les Etats eux-mêmes, la constitution et les lois. Dans tous les procès où un texte constitutionnel est engagé, la cour fédérale est compétente; sa jurisprudence sert de commentaire à la constitution et la complète. La cour fédérale est encore chargée de maintenir les lois votées par le congrès, contre les décisions contraires que pourraient prendre les assemblées des Etats. C'est elle enfin qui juge les procès qui s'élèvent entre deux Etats, ou entre un Etat et un particulier, quand l'Etat est demandeur. La cour fédérale conserve donc l'union, contre toutes les conséquences qui découleraient de la violation des lois. Dans la lutte qui s'est engagée au sujet de l'esclavage, entre les partisans de la fédération, c'est-à-dire de l'union, et les partisans de la confédération, « elle a défendu » l'unité dans une foule de questions, elle a rendu des » décisions qui ont contribué à son maintien.<sup>1</sup> »

La justice fédérale ne se compose pas seulement de la Cour suprême; elle comprend encore des cours de circuit et des cours de district, qui parcourent le territoire pour y faire respecter la constitution et les lois. Ici, comme dans les autres parties de l'organisation politique, on n'a fait que suivre la tradition anglaise, en la mettant en conformité avec les prin-

<sup>1</sup> Ed. Laboulaye, *Histoire des Etats-Unis*, t. III, p. 488.

cipes d'une Société nouvelle. Ce n'est plus le roi, ou plutôt les ministres, qui nomment les membres de la justice fédérale, c'est le Président de la république, il n'y a pas de pouvoir ministériel aux Etats-Unis.

Sans doute, en dehors de cette justice fédérale, il y a une justice rendue par les tribunaux des Etats, dont les juges sont aujourd'hui généralement élus. Mais cette justice locale ne détruit pas plus l'unité que ne la détruit celle des Magistrats de paix, en Angleterre, qui, eux aussi, exercent une justice locale, une justice de Comté, tout à fait distincte de celle qui est rendue par les Cours de Westminster, et par les cours de circuit.

L'unité des Etats-Unis est encore garantie par le pouvoir du Président de la république; tout pouvoir se personnifiant dans un seul homme est essentiellement unitaire. Mais les Américains n'ont pas voulu que le chef de l'Etat fût exclusivement le représentant de l'union; s'il avait été nommé par le suffrage universel direct, son pouvoir eût été plus grand que celui du congrès; ils décidèrent donc qu'il serait élu au second degré. La nomination des électeurs présidentiels, non par les assemblées des Etats, mais par le peuple, et leur nombre égal à celui des représentants, dans chaque Etat, c'est-à-dire proportionnel à la population, voilà la part de l'unité dans l'élection du président de la république, et cette part est grande. L'égalité du nombre des sénateurs envoyés par chaque état, voilà la part de liberté des Etats.

Les Américains ont donc résolu le problème de

concilier, dans la nomination du Président de la république, l'unité et l'indépendance. Il en est de même pour le pouvoir législatif et pour le pouvoir judiciaire.

Les attributions du gouvernement central sont considérables. Le Congrès établit et fait percevoir les taxes, droits, impôts et excises nécessaires pour pourvoir à la défense commune et à la prospérité générale (*Art. 1<sup>er</sup> section 8*); il peut faire des emprunts; il règle le commerce avec les nations étrangères et entre les Etats; il peut déclarer la guerre; lever et entretenir des armées; créer et entretenir une marine; il peut faire toutes les lois que nécessitera l'exercice des pouvoirs reconnus par la constitution. Le Président de la république est commandant en chef des armées et flottes des Etats-Unis.

Nous ne trouvons rien de plus en Angleterre, où, en dehors de l'armée, des relations extérieures, de la justice suprême, et du budget nécessaire à ces services, rien n'est centralisé, pas même la police, pas même la justice, pas même les travaux publics, pas même l'instruction publique.

En Suisse, le gouvernement est organisé sur un modèle semblable à celui des États-Unis. Le Conseil fédéral, dont les membres sont élus par le suffrage universel direct, représente l'unité de la nation suisse. Une justice fédérale, un pouvoir exécutif fédéral, complètent le pouvoir central. Le Conseil des États, dont les membres sont élus, en nombre égal, par chaque canton, représente les libertés locales.

Aux États-Unis depuis 1787, en Suisse depuis 1848 et surtout depuis 1874, le pouvoir central possède tous les éléments nécessaires à l'unité d'une nation. Ceux qui ont nié ce fait se sont laissé tromper par le mot fédéral. Ces expressions : pouvoir législatif fédéral, pouvoir exécutif fédéral, pouvoir judiciaire fédéral, ont fait penser à l'ancien sens du mot fédéral qui était opposé à unitaire. Mais ce mot, comme beaucoup d'autres, a changé de sens par l'usage. En Amérique et en Suisse, il exprime la centralisation, le resserrement du lien social. Le pouvoir législatif fédéral est celui qui fait des lois pour tous; le pouvoir exécutif fédéral est celui qui fait exécuter les lois dans toute l'étendue du territoire; le pouvoir judiciaire fédéral est celui qui maintient la même interprétation des lois dans tout le pays. Le mot fédéral est synonyme de central. Cette interprétation est si vraie que, pendant la guerre de Sécession, le parti fédéral était celui qui défendait l'unité et que le parti qui défendait l'autonomie des États avait pris le nom de confédéré.

On a prétendu que le Sénat américain et le Conseil des États de la Suisse avaient pour unique raison d'être le maintien du système fédératif; que, la France et les autres pays unifiés n'ayant pas de Cantons ou d'États, dont il soit nécessaire de protéger l'autonomie, un Sénat semblable à celui des États-Unis et de la Suisse manquait de base.

Cette objection repose sur cette idée, qu'entre les peuples fédérés et les peuples unitaires, il n'y a rien de commun, et que leurs institutions doivent être entière-

ment différentes. C'est une erreur due, comme tant d'autres, à la croyance que les mots représentent des choses parfaitement définies; tandis que le plus ordinairement, ils ne représentent que les différents degrés d'une même chose. La confédération, la fédération et l'unité passent de l'une à l'autre par des degrés insensibles, et par conséquent leurs institutions ne doivent être que des transformations d'un même type.

La confédération est ce qu'il y a de plus éloigné de l'unité; elle a pour caractère spécifique de faire régler certains intérêts communs par une Assemblée générale, et de laisser l'exécution des décisions aux pouvoirs de chaque État confédéré. Lorsqu'un pouvoir exécutif commun est organisé, la confédération se rapproche de la fédération.

Dans cette deuxième forme de gouvernement, l'assemblée générale légifère sur un plus grand nombre d'intérêts communs; un pouvoir exécutif central est toujours chargé de faire exécuter les décisions prises par cette assemblée. On voit que l'unité peut être déjà grande, dans la fédération.

Si l'ensemble des intérêts publics est réglé par des lois communes, si l'exécution de toutes les lois d'ordre général est confiée au pouvoir central, alors on a un gouvernement unitaire.

La centralisation administrative, organisée en l'an VIII, nous a fait croire que l'administration directe des intérêts locaux, par le pouvoir central, est aussi une des conditions essentielles de l'unité d'une nation, et, qu'en dehors de cette condition, en dehors de

l'unité telle que l'a faite le despotisme, il n'existe que des fédérations.

Cependant l'Angleterre, la Prusse, la Hollande, la Belgique, l'Italie, sont des pays unitaires et aucun d'eux n'a réuni, au même degré que le nôtre, le pouvoir administratif entre les mains de l'Etat. Dans la paroisse anglaise, dans l'union de paroisse, dans les districts de routes, d'hygiène, d'éducation, dans les villes, dans les comtés, les pouvoirs locaux administrent avec indépendance leurs intérêts propres, en se conformant aux lois; *sub lege libertas*. Le Pouvoir central n'exerce sur eux, sauf de rares exceptions, qu'une inspection, qu'un contrôlé, et non une tutelle. Aucun agent de l'État ne séjourne, d'une manière permanente, dans les circonscriptions locales.

On a cependant soutenu que, dans ces dernières années, l'Angleterre avait suivi la France dans la voie de la centralisation administrative. Pour réfuter une telle assertion, il suffit de remarquer que les lois sur lesquelles on s'appuie n'ont centralisé que *localement* certains services publics précédemment abandonnés aux paroisses, ou aux quartiers des villes. On a constitué des unions de paroisses, des pouvoirs urbains, des autorités de districts, mais *pas un seul fonctionnaire de l'Etat* n'a été créé pour substituer l'administration centrale à celle des pouvoirs locaux. Les inspecteurs, qui parcourent les comtés, sont chargés de veiller à l'observation des lois, ils n'ont aucune fonction administrative.

En Angleterre, comme en Amérique et en Suisse,

ce n'est pas seulement la plus grande partie de l'administration qui est décentralisée, c'est aussi la plus grande partie de la justice. Les quinze juges de Westminster et les soixante juges de circuit ne pourraient suffire à rendre la justice à 28 millions d'habitants. Ils ne constituent que la justice suprême. La justice locale, et c'est elle qui juge les 9/10 des crimes et délits, est rendue par les dix mille Magistrats de paix qui sont en activité dans les comtés.

Les Magistrats de paix sont bien nommés par la couronne, mais ils le sont à vie et parmi les propriétaires du comté. D'ailleurs l'usage ne permet pas de refuser la nomination de ceux qui en font la demande, pourvu qu'ils présentent les conditions exigées par la loi et par l'opinion publique.

En Prusse, le directeur de la province (*Oberpräsident*) nommé par le roi se borne à une surveillance générale sur l'administration provinciale, laquelle est confiée à une assemblée librement élue et à un comité exécutif qui en émane. Dans le Cercle, le landrath, représentant de l'autorité centrale, est nommé sur présentation de la diète de cercle; en ce qui concerne les affaires locales, il n'est que l'agent exécutif des décisions du comité de cercle, qui est choisi par la diète de cercle. La justice administrative est elle-même décentralisée; au premier degré, elle est rendue par le comité de cercle; au second degré, par le tribunal administratif de district, dont deux membres sont nommés par le gouvernement et trois par la diète provinciale.

Dans tous les grands pays de l'Europe, même en Italie, pays nouvellement unifié et où l'on aurait pu craindre un esprit séparatiste dans certaines provinces, des commissions permanentes, élues par les assemblées provinciales, exercent le pouvoir exécutif local; le préfet n'est que l'agent subordonné de ces commissions, en tout ce qui regarde les intérêts locaux. Dans ces pays, la décentralisation est donc beaucoup plus grande qu'en France et cependant ce sont des pays unitaires.

En France, on croit avoir produit un argument irréfutable, quand on a montré qu'une chose est contraire à l'unité; on ne paraît pas se douter que l'unité puisse être trop forte; rien n'est cependant plus certain. L'unité complète n'existe que sous le despotisme; toute limite au despotisme, toute liberté, est une limite à l'unité. Tant que les individus ou les pouvoirs locaux peuvent avoir une seule volonté à eux, peuvent faire un seul acte personnel, il n'y a pas unité complète. On voit à quoi se réduit cet argument, que ce qui est contraire à l'unité doit être banni des pays unitaires.

La centralisation, c'est-à-dire l'unité exagérée, a eu pour nous les plus fâcheuses conséquences. Le pouvoir de l'état, ayant été seul organisé, n'étant pas équilibré par un autre, il a cherché sans cesse à s'étendre, et nous avons été condamnés à faire dix révolutions, pour éviter dix fois de perdre le peu de liberté que nous avions.

Il est facile de dire qu'un peuple ne doit pas faire

de révolutions, qu'il doit toujours défendre ses libertés avec calme. C'est un conseil excellent pour les nations dont l'activité et l'énergie ont été développées par une pratique constante de la vie politique ; pour celles qui sentent leurs droits appuyés sur des pouvoirs locaux couvrant le pays tout entier. Elles sont sûres de leur force, elles peuvent garder leur sangfroid. Mais dans les pays où l'individu se sent désarmé vis-à-vis de cette immense force qu'on appelle l'État, le sentiment de l'impuissance devant le danger produit fatalement la colère, et la colère produit les révolutions.

Il faut changer de système, et nous défaire d'une admiration naïve pour des institutions qui nous ont conduits à de pareils résultats ; il faut cesser de croire que nos institutions soient un modèle que l'Europe nous envie et qu'elle imite. Nulle part on ne trouve une centralisation aussi grande que la nôtre.

Nos principes de liberté ont fait le tour de l'Europe, mais non pas nos principes de centralisation. Les nations qui nous entourent, après la phase despotique qu'elles ont toutes subie comme nous, sauf l'Angleterre et la Hongrie, et à laquelle la révolution française a mis fin, ont travaillé à renouer leurs traditions nationales ; elles ont restauré leurs anciennes libertés provinciales et communales<sup>1</sup>.

Notre tradition, à nous aussi, est une tradition de liberté ; notre centralisation administrative est emprun-

<sup>1</sup> Nous sommes forcés de renvoyer pour les preuves, à notre livre sur les *Institutions municipales et provinciales comparées*.

tée au Césarisme romain, et nous la repoussons en vertu de cette raison si souvent invoquée contre les partisans des libertés locales, qu'on ne doit pas transporter les institutions d'un pays dans un autre. Nous protestons contre l'intrusion d'une centralisation qui fut le résultat de l'ignorance du système représentatif, ignorance qui réduisit les anciens, pour maintenir l'unité de l'empire romain, à la bureaucratie et au despotisme.

Le système, qui a prétendu faire de nos départements de simples divisions administratives, est étranger, non seulement à notre tradition qui nous montre partout des libertés provinciales, mais encore aux idées et aux lois de la Constituante de 89. Sieyès et quelques théoriciens de son école essayèrent vainement de faire, des administrations de département, les *agentes* exclusives de l'État; leur projet fut repoussé et remplacé par un autre, qui s'inspirait de nos anciennes libertés. Le département, créé par la Constituante, avait une vie propre, des affaires particulières, un budget spécial et tout ce qui constitue un pouvoir local puissant<sup>1</sup>.

Nous avons montré que les gouvernements confédérés, fédérés et unitaires ne diffèrent que par le développement plus ou moins considérable d'institutions qui sont partout les mêmes, et sans lesquelles

<sup>1</sup> Nous en avons donné la preuve dans la *Nouvelle Revue historique de droit* (février-mars 1877) en publiant, pour la première fois, le budget spécial d'un département, en 1792. — Ce budget est reproduit dans notre livre sur les *Institutions municipales et provinciales comparées*.

aucune société ne peut vivre librement. Nous avons montré que partout, il y a des droits individuels à défendre, que ces droits doivent être protégés par des pouvoirs qui ne peuvent être que les pouvoirs locaux.

Toute nation qui n'a pas quelque chose d'analogue, nous ne disons pas d'identique ni même d'équivalent, au Canton suisse, à l'État américain; toute nation chez qui la province ou le département et les autres circonscriptions locales ne sont pas fortement constituées, est une nation sans vie, sans énergie et condamnée à subir l'omnipotence de l'État.

Nous ne pouvons exposer ici un plan d'organisation locale, ni les réformes qui nous semblent nécessaires<sup>1</sup>; nous dirons seulement quels principes nous paraissent devoir présider à ces réformes.

Le premier, c'est de remettre entre les mains des pouvoirs locaux, sous le contrôle de l'état, l'administration de tous les intérêts dont la centralisation n'est pas indispensable à l'unité nationale. Le second, c'est de diviser l'action administrative entre le plus grand nombre possible de citoyens.

Sans doute, depuis cinquante ans, nos lois ont permis à des assemblées communales et départementales élues, de délibérer sur les affaires locales, et même d'en régler un certain nombre; mais l'action, c'est-à-dire la vie, est restée, au moins dans le département, entre les mains du pouvoir central;

<sup>1</sup> Nous l'avons fait dans le volume cité plus haut.

dans la commune, elle est confiée à un seul homme. Presque aucune autre nation de l'Europe ne connaît une organisation semblable. Il ne faut pas confondre avec nos maires, les bourgmestres de la Hollande et de la Belgique qui ne peuvent agir qu'avec l'assistance du collègue échevinal; ou le *Magistrat* de la commune allemande qui, dans la plupart des cas, est un pouvoir collectif. L'unité du pouvoir exécutif communal était également inconnu en France, avant que le despotisme de l'an VIII n'eût introduit dans nos institutions une nouveauté à son image.

La concentration de tous les services de la commune, dans les mains d'un seul, est mauvaise à tous les points de vue. Elle oblige à demander, à un homme généralement peu instruit dans nos petites localités, les connaissances d'un architecte pour bâtir des maisons d'école, des églises, des mairies; celles d'un ingénieur, pour faire des routes; celles d'un instituteur, pour surveiller l'école primaire; celles d'un légiste, pour exécuter de nombreuses prescriptions de la loi, pour juger certains délits, etc. Les maires succombent sous cette tâche, et on en conclut que les communes sont incapables de s'administrer. La seule conclusion qu'il en faudrait tirer, c'est que la loi leur impose un ouvrage au-dessus des forces d'un seul homme.

Dans les autres pays, chaque membre du pouvoir exécutif communal ne dirige qu'un service spécial, celui qui répond le mieux à ses aptitudes et à son expérience. Le plus souvent même, chaque partie de

l'administration est confiée à des commissions exécutives.

La maxime formulée par Rœderer en l'an VIII : délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul, est inconnue aux nations libres, et à nous-mêmes dans le gouvernement parlementaire. Le pouvoir exécutif central n'est, qu'en apparence, confié à un seul ; il appartient, en réalité, à un conseil de ministres responsables.

Un second inconvénient du système inspiré par la maxime de Rœderer est, qu'un très petit nombre de citoyens prennent part à l'administration active. La nation ne peut faire son éducation politique ; les vertus sociales, telles que la capacité, l'activité, le dévouement, et le patriotisme lui-même, ne peuvent se développer. Ce système produit la haine d'une autorité exercée par en haut et que les citoyens n'apprendront à respecter qu'en l'exerçant eux-mêmes ; il met obstacle à la formation d'une classe d'hommes expérimentés dans la conduite des affaires, jouissant de l'estime et de la confiance publiques par les services qu'ils ont rendus à la société, pouvant exercer une influence bienfaisante sur la direction du suffrage universel. Ce système entretient encore l'animosité entre les différentes classes, en les isolant, en les empêchant de se rencontrer dans un même dévouement au bien public ; il a la plus funeste influence sur le gouvernement parlementaire qu'il rend impossible, en refusant à une nation toutes les conditions nécessaires au jeu régulier de ce gouvernement.

Lorsque nous serons en possession de véritables libertés locales, lorsqu'en France le self-government aura remplacé le gouvernement bureaucratique, alors la vie politique circulera partout; le dévouement, l'activité, remplaceront l'indifférence et la paresse; nous verrons notre tempérament lui-même se transformer. Alors, remplir un devoir public ne sera plus une corvée, dont nous cherchons à nous débarrasser sur un fonctionnaire; nous réclamerons l'accomplissement de ce devoir, comme un droit. Alors nous comprendrons que l'utilité des pouvoirs locaux n'est pas moins grande que celle du pouvoir central; alors, nous saurons que ces pouvoirs ne doivent pas rester isolés, sans défense, et qu'ils doivent être sauvegardés par une institution spéciale. Alors, le Sénat deviendra, aux yeux du pays, un des rouages les plus importants de la constitution, et il acquerra cette autorité dont il jouit aux États-Unis et en Suisse.

C'est la Hollande, cette vieille terre de la liberté, qui, la première, a montré que la solution trouvée par les États-Unis d'Amérique est applicable aux pays unitaires. Sa constitution divise le pouvoir législatif en deux chambres; elle fait élire les membres de l'une par le suffrage direct exercé proportionnellement à la population; et l'autre, par les assemblées provinciales. La Suède a suivi cet exemple; sa loi du 27 juin 1866 attribue l'élection de la première chambre aux assemblées provinciales et aux conseils municipaux des villes ayant plus de 25 mille habitants.

En 1875, la France est entrée dans la même voie, en l'élargissant. Le collège électoral du Sénat y est formé des conseillers généraux, des conseillers d'arrondissement et d'un délégué de chaque conseil municipal. Le projet de loi, déposé en août 1884, sur le bureau du Sénat, tient compte du nombre des conseillers municipaux des communes, pour augmenter le nombre des délégués, qui s'élèveraient environ à 60 mille au lieu de 40 mille.

Cette réforme est-elle bonne, est-elle nécessaire?

Aux États-Unis, le Sénat est nommé par un collège formé de cinq mille électeurs seulement, pour une population de 30 millions d'habitants. Malgré ce petit nombre, « en Amérique le sénat est populaire. Ce-  
» pendant l'Amérique est une démocratie, je dirai  
» même une démocratie beaucoup plus complète que  
» la nôtre, car si la véritable démocratie est celle où les  
» citoyens prennent le gouvernement à leur charge et  
» font eux-mêmes leurs affaires, nous ne pouvons sup-  
» porter la comparaison<sup>1</sup>. »

Il semblerait qu'un collège sénatorial composé de 40 mille électeurs devrait être suffisant en France; mais l'ignorance, où nous a laissés et où nous laisse encore une centralisation exagérée, a fait croire et surtout a permis de faire croire que notre Sénat est le produit d'une élection restreinte; qu'il a quelque rapport avec les Sénats de la monarchie !.. 331 députés ont accepté, de bonne volonté ou contraints, le man-

<sup>1</sup> Ed. Laboulaye, *Histoire des États-Unis*, t. III, p. 374.

dat de reviser la constitution et particulièrement de reviser le Sénat.

Un gouvernement est obligé de tenir compte de l'état d'esprit de la nation qu'il dirige ; il doit faire la part du feu ; c'est ce qu'on a proposé de faire dans le projet de loi que nous avons mentionné.

Ce projet a l'inconvénient grave d'effacer un des caractères les plus importants du collège sénatorial actuel. Il fait disparaître l'égalité de représentation de toutes les communes, petites ou grandes ; il obscurcit cette idée capitale que la plus petite commune a le même droit que la plus grande ville à défendre sa personnalité et son existence propre. La petite commune et la grande ville doivent être représentées sur le pied d'égalité dans le collège sénatorial, par la même raison que le prolétaire et le millionnaire sont égaux devant l'urne qui nomme les députés.

Ce projet de loi a un autre défaut ; il réduit la part d'influence, déjà si minime, des conseillers généraux et des conseillers d'arrondissement, dans l'élection sénatoriale. Cette part devrait être cependant très importante, car il est certain que les meilleures garanties de capacité se rencontrent chez ces élus du suffrage universel. Enfin, il faut se rappeler que le Sénat ne doit pas être seulement le grand conseil des communes, suivant l'expression de Gambetta ; il doit être le grand conseil de tous les corps locaux ; les libertés des départements ne sont pas moins nécessaires que celles des communes pour ranimer la vie politique en France.

Mais ce projet respecte la nature du mode électoral adopté par la loi de 1875 et, à ce point de vue, nous ne pouvons que l'approuver. Il repousse le suffrage universel direct, et le suffrage universel au second degré en dehors des conseils municipaux. Là est le fond du débat.

Avec le suffrage universel direct, il serait impossible à la majorité des électeurs de comprendre pourquoi ils nommeraient deux assemblées pour exprimer la volonté d'une nation, volonté qui serait unique à ce moment-là. C'est alors qu'on n'aurait pas de peine à démontrer à un peuple épris de la logique, que le sénat serait un rouage superflu, inutile, et n'ayant d'autre résultat que de faire obstacle au progrès; l'argument de Sieyès, qu'une seule volonté ne doit avoir qu'une seule représentation, serait irréfutable.

Si l'on admettait le système que les deux chambres ne se renouvelleraient pas en même temps, il est facile de voir que toute division du pouvoir législatif manquerait de base. La chambre la plus anciennement élue devrait nécessairement se soumettre à celle qui exprimerait la volonté la plus récente de la nation. On peut faire comprendre au suffrage universel qu'il y a deux intérêts opposés et cependant nécessaires dans la société, et qu'il faut deux pouvoirs pour les sauvegarder; il le comprendra le jour où les deux pouvoirs rempliront leur mission sous ses yeux. Mais, ce qu'il ne comprendra jamais, c'est qu'il doit, de propos délibéré, opposer sa volonté d'hier à sa volonté d'aujourd'hui. Ce raisonnement est à la portée de

quelques savants, mais non de la masse des électeurs. Aussi, le système de l'élection du Sénat par le suffrage universel direct conduit-il logiquement et fatalement à l'unité du pouvoir législatif, à l'abolition du Sénat.

On a proposé de faire nommer cette chambre par le suffrage universel à deux degrés, en dehors des conseils municipaux; il s'agit de choisir entre un vote au second degré, que nous appellerons *spécial*, parce qu'il nomme des électeurs ayant une mission spéciale, et le vote au second degré, par des délégués déjà nommés pour une autre fonction, et que nous appellerons le vote au second degré communal.

Stuart-Mill a montré les inconvénients du vote au second degré spécial. Ce mode ne peut avoir d'autre avantage que de *filtrer*, pour ainsi dire, le suffrage populaire, en faisant nommer les plus capables pour composer un corps intermédiaire entre ce suffrage et la personne à élire. Il faut alors supposer que l'électeur du premier degré ne se préoccupera que de nommer, comme électeur intermédiaire, le plus capable et le plus digne. « Ceci implique un zèle pour ce qui » est bien en soi, un principe habituel de devoirs pour » l'amour du devoir, qui ne peut se rencontrer que » chez des personnes assez cultivées, lesquelles prou- » vent, par cela même, qu'elles sont dignes d'exercer » le pouvoir électoral sous sa forme directe<sup>1</sup>. »

Aussi l'hypothèse, dont parle Stuart-Mill, ne se réa-

<sup>1</sup> Stuart-Mill, *Le gouvernement représentatif*, chapitre IX.

lisera pas; le vote au second degré spécial aboutira partout à faire nommer les électeurs intermédiaires, à cause de leurs opinions politiques et non à cause de leur mérite. De plus, il aboutira au mandat impératif; c'est ce qui est arrivé aux États-Unis pour l'élection du Président de la république. En théorie, l'élection est indirecte, mais en fait les électeurs intermédiaires sont toujours choisis sous la condition expresse de voter pour un candidat présidentiel déterminé. Il en serait de même, avec le vote au second degré spécial pour l'élection des sénateurs. Les électeurs intermédiaires devraient prendre l'engagement de voter pour un candidat sénatorial désigné d'avance.

On comprend le mandat impératif aux États-Unis, où de larges libertés locales et l'exercice du gouvernement populaire ont, depuis un siècle, développé l'aptitude politique; où les citoyens se réunissent, à tout instant, sur la place publique de la commune et dans des Conventions comptant des milliers de personnes; dans un pays où les citoyens, par centaines de mille, ont puisé la connaissance des affaires et l'habitude de se décider par soi-même. On comprend le mandat impératif en Hongrie, lorsque des milliers de Magyars venaient, de tous les points du Comitatus, prendre part à l'élection des députés et discuter publiquement les lois à faire voter par la Diète, ainsi que les candidats à nommer. Dans ces conditions, il est logique que la majorité des électeurs, dûment constatée par un vote à mains levées et préalable, impose sa volonté.

Mais en France, où les citoyens se bornent à dépo

ser un bulletin dans une urne, de temps à autre; où l'administration directe des affaires de la commune est fermée à la presque totalité des habitants; où l'initiative personnelle est rare; où les électeurs se laissent mener par des comités d'hommes ardents et sans mandat, souvent moins nombreux que les conseils municipaux, et presque toujours moins dignes; dans ces conditions, le mandat impératif ne sera plus le mandat de la majorité, mais celui d'un petit nombre. L'élection sénatoriale serait donc entièrement faussée.

Si le fait que nous redoutons ne se produisait pas, si les électeurs du premier degré choisissaient les plus dignes, s'ils *filtraient* le suffrage universel, une autre conséquence fâcheuse ne tarderait pas à se produire. On verrait bientôt quel est le danger de mettre en présence le suffrage universel direct et le suffrage universel spécial. Le premier verrait dans le second une sorte d'aristocratie mettant obstacle à sa volonté, et il le ferait bientôt disparaître, ainsi que le Sénat, qui en serait le produit. Ce danger ne peut être évité que si le corps des électeurs intermédiaires représente quelque chose de nécessaire à la vie politique, ainsi qu'il arrive pour les conseils municipaux. Ce corps-là, on ne peut le faire disparaître.

Stuart-Mill a raison : « Le cas où l'élection à deux » degrés opère bien, c'est celui où les électeurs ne » sont pas choisis uniquement comme électeurs, » mais ont d'autres fonctions importantes. »

Mais, dit-on, les élections municipales prendront un caractère politique; on nommera les conseillers

en vue des élections sénatoriales, et les affaires de la commune en souffriront. Sans doute, cet inconvénient pourra se manifester; tout système a ses inconvénients, et la seule manière de raisonner juste, c'est de faire la différence entre les avantages et les inconvénients des différentes solutions d'une question. L'inconvénient de mêler la politique aux élections municipales sera bien atténué par l'intérêt que les habitants de la commune ont à nommer ceux qui seront les plus capables de gérer les intérêts locaux; intérêts qui se confondent presque avec les intérêts personnels des électeurs. Dans les élections municipales, le mandat local sera toujours le principal pour la grande masse des électeurs, et le mandat politique sera toujours l'accessoire.

Il est un élément que nous voudrions voir disparaître du collège sénatorial, ce sont les députés. Ils sont, comme nous l'avons montré, les représentants de l'unité nationale et de la centralisation; ils ne doivent pas plus participer à l'élection des sénateurs, qu'ils ne devraient faire partie des conseils de département. Le même homme ne peut exercer utilement deux mandats opposés, celui de défendre la centralisation et celui de défendre la décentralisation. Il y a incompatibilité, parce qu'il y a antagonisme entre les deux intérêts qu'il s'agit de sauvegarder.

Le nouveau projet de loi propose de supprimer à l'avenir les sénateurs inamovibles; ils seraient remplacés par soixante-quinze sénateurs nommés pour neuf ans, à la majorité des suffrages, par les deux

chambres formant un seul collège, mais procédant au vote dans deux assemblées distinctes.

Ce mode d'élection nous paraît avoir un double inconvénient. D'abord, il remet l'élection des sénateurs inamovibles entre les mains de la Chambre des députés qui, par nature, représente un intérêt opposé à celui que le Sénat est chargé de défendre. Ce dernier corps deviendrait moins propre à remplir sa mission, puisqu'il verrait s'amoindrir son caractère distinctif.

En second lieu, ce mode d'élection amènerait des conflits qui deviendraient violents, parce qu'il s'agirait de questions de personnes et parce que le Sénat comprendrait que le caractère même qui le spécifie et qui est sa raison d'être se trouverait en danger. Il faut ajouter que les conflits qui s'élèvent entre les deux chambres ne peuvent être résolus d'une manière certaine que par la nation, à l'époque où elle est consultée, et que les sénateurs inamovibles peuvent y mettre obstacle.

En présence de ces difficultés, il n'y a que deux partis à prendre : ou conserver le mode actuel de nomination des soixante-quinze sénateurs inamovibles; ou les supprimer complètement, et faire nommer tous les membres du Sénat par le même collège électoral.

Les défenseurs des sénateurs inamovibles font valoir que beaucoup d'hommes distingués, illustres même, dans les sciences, les lettres, les arts, dans les grandes administrations, ne peuvent arriver à la notabilité locale nécessaire pour s'attirer le suffrage des élec-

teurs. Le fait est exact; il tient à notre centralisation qui concentre toutes les illustrations à Paris et qui par conséquent rompt leurs relations avec les électeurs; il tient ensuite à ce que notre système politique n'admet qu'un petit nombre de citoyens à prendre part à l'action administrative, et surcharge ceux qui en sont chargés, d'un travail qui absorbe tous leurs instants. Dans ces conditions, les hommes dont la vie est vouée à l'étude restent en dehors des affaires publiques.

Nous avons indiqué le remède; nous avons montré aussi que l'arrivée au Sénat des illustrations scientifiques et littéraires était moins nécessaire qu'on ne le croit. Nous pensons que tous les sénateurs doivent être nommés par un même collège électoral composé des représentants des pouvoirs locaux.

---

## CHAPITRE III

---

### LES LOIS CONSTITUTIONNELLES DE 1875 RÉPONDENT AUX DIVERSES CONDITIONS DU PROBLÈME

---

Nous rappellerons les conditions auxquelles doit répondre la division du pouvoir législatif :

- 1° convenir aux Sociétés démocratiques;
- 2° Sortir de la vie sociale elle-même; n'avoir rien de factice;
- 3° Représenter des intérêts distincts et d'une égale importance;
- 4° Concilier et défendre les deux intérêts essentiels et antagonistes de la Société.

Nous allons montrer que la division du pouvoir législatif, telle qu'elle existe en France, répond à toutes ces conditions et qu'elle seule y répond.

§ 1. — *La division du pouvoir législatif doit convenir aux sociétés démocratiques.*

Cette proposition n'a pas besoin d'être démontrée. Notre système actuel répond à cette condition. Le

suffrage *communal* à deux degrés n'établit aucune inégalité, aucune classe particulière au sein de la Société; tous les citoyens restent égaux, soit pour l'élection de la chambre des députés, soit pour l'élection du Sénat; il ne porte pas atteinte au suffrage universel, puisque c'est ce suffrage qui élit dans les deux cas. On n'a pu formuler aucun raisonnement sérieux pour appuyer cette allégation que le Sénat est le produit d'un vote restreint; on s'est contenté de jouer sur les mots; ce vote est en effet restreint au second degré, mais il est universel au premier qui est l'origine du second.

Deux autres systèmes proposés pour l'élection du Sénat : le suffrage universel direct, et le suffrage spécial à deux degrés, sont aussi conformes aux principes démocratiques; mais ce que nous tenons à constater, c'est que, sous ce rapport, ils ne l'emportent pas sur le système adopté par notre constitution.

Il importe de réfuter une objection qui a été ainsi présentée par Stuart-Mill : « Si l'une des deux chambres est démocratique, l'autre sera naturellement constituée en vue de mettre un frein à la démocratie<sup>1</sup>. » Pour y répondre, il est nécessaire de préciser ce que l'on doit entendre par mettre un frein à la démocratie.

Dans son sens absolu, la démocratie est le gouvernement du peuple; elle n'est réalisée d'une manière complète que par le gouvernement direct, tel qu'on

<sup>1</sup> *Le gouvernement représentatif*, 1 vol. in-18, p. 277.

le pratiquait à Athènes, au temps de Périclès. L'assemblée du peuple, portant le nom d'*Ecclèsia*, faisait la loi, nommait pour un an ou même pour moins de temps les magistrats chargés du pouvoir exécutif, et elle exerçait le pouvoir judiciaire dans les *Hèliaia* ou sections entre lesquelles on répartissait les citoyens par le sort<sup>1</sup>. C'était la confusion de tous les pouvoirs dans la même main ; c'était le règne de l'arbitraire et du despotisme. Athènes en est morte.

Tout ce qui s'oppose à l'exercice direct des trois pouvoirs met un frein à la démocratie ; or, le gouvernement représentatif s'oppose à cet exercice direct, puisqu'il est un gouvernement d'*élus*, de *choisis* ; puisqu'il n'est plus le gouvernement de la foule. Une chambre de députés nommés par le suffrage universel est donc un frein à la démocratie ; rejeter le Sénat, parce qu'il s'oppose à la démocratie pure, conduit à rejeter le gouvernement représentatif tout entier, y compris la chambre des députés. La question : faut-il mettre un frein à la démocratie, est mal posée ; elle rappelle l'époque où on voulait la modérer par des forces qui lui étaient étrangères et supérieures ; par une chambre de pairs héréditaires, ou nommés à vie par le roi. La véritable question est celle-ci : la démocratie doit-elle se mettre un frein à elle-même ? C'est comme si l'on demandait : un peuple doit-il céder à toutes les volontés que lui suggèrent ses émotions, ses colères,

<sup>1</sup> V. George Perrot. *Essai sur le droit public d'Athènes* ; page 220 et 243.

ou ses enthousiasmes; ou bien doit-il prendre des précautions contre ses sentiments irréfléchis? La réponse ne semble pas douteuse.

Si chaque individu interroge son expérience, il s'aperçoit combien il est dangereux pour lui de céder aux impressions de tous les instants; il apprend que ses volontés peuvent être passagères, et même funestes. Les peuples ont les mêmes qualités et les mêmes défauts que les individus qui les composent; leurs volontés peuvent aussi être dues à des réactions violentes, à des enthousiasmes subits; il faut leur laisser le temps de se refroidir, afin de savoir si elles sont durables et conformes à la raison.

Ce n'est pas au moment où il est agité violemment qu'un peuple prendra des précautions contre sa volonté; il doit le faire quand il est de sang-froid; c'est alors qu'il peut se dire : Je veux que, le jour où je serai agité par un événement qui m'ôterait le calme et la raison, je sois obligé, avant de prendre une décision définitive, de me conformer à une procédure que je vais organiser, et qui mettra un frein à ma volonté d'un moment.

Mais la démocratie ne doit pas se modérer par un moyen sur lequel elle n'a plus ensuite d'action, ainsi qu'elle l'a fait, en France, en 1802 et en 1852; le remède serait pire que le mal. Elle doit se modérer par des moyens sur lesquels elle garde une influence constante, quoique cette influence ne puisse s'exercer que conformément à la constitution.

C'est dans l'exercice même de sa volonté, que la

démocratie doit trouver son frein et sa limite. D'abord en remplaçant le gouvernement direct par le gouvernement représentatif; en choisissant des mandataires pour voter les lois, pour les faire exécuter et pour les interpréter. Puis en opposant l'une à l'autre ses deux volontés, parce qu'elles sont également nécessaires, et en les personnifiant dans deux pouvoirs, indépendants, non de la nation, mais l'un de l'autre.

La démocratie exerce une action permanente sur les freins qu'elle s'impose à elle-même, par le renouvellement fréquent des mandats qu'elle confie; elle s'assure ainsi de l'obéissance à sa volonté.

§ 2. — *La division du pouvoir législatif doit sortir de la vie sociale elle-même, et n'avoir rien de factice.*

En politique, tout ce qui est factice est faux et entraîne de fâcheuses conséquences; tout ce qui ne sort pas de la vie sociale elle-même, tout ce qui est fabriqué de main d'homme, est destiné à disparaître promptement, sous les attaques des partis. Dans le passé, la division du pouvoir législatif a persisté pendant des siècles, parce qu'elle reposait sur un principe social. La Société était partagée en aristocratie et en peuple; il était naturel de faire représenter, par deux chambres, les deux parties de cette Société. Mais l'inégalité sociale a disparu; il est donc nécessaire de trouver une nouvelle base de la division du pouvoir

législatif, et une base qui, comme l'ancienne, sorte de l'organisation sociale elle-même.

Quoique la Société ne se partage plus en aristocratie et en peuple, elle est encore divisée par un antagonisme fondamental, par celui de l'individu et de l'État, de l'autorité et de la liberté, de la tradition et du progrès. Cet antagonisme pénètre la Société bien plus profondément que l'antagonisme de classes; il n'est pas, comme lui, le produit d'un accident, la conséquence de l'asservissement d'un peuple par un autre; il naît avec la Société et ne cessera qu'avec elle.

Notre division du pouvoir législatif n'est ni factice, ni empirique; elle répond aux deux principes, aux deux intérêts qui se rencontrent dans la Société, et elle repose sur un fait plus universel encore que la division de la Société en aristocratie et en plèbe, sur la distinction des pouvoirs locaux et du pouvoir central, sur leur coexistence chez tous les peuples. Ce fait sort de la nature même des choses, puisqu'à l'instant où la Société se forme, l'antagonisme se pose entre la portion de liberté que l'individu aliène et celle qu'il veut conserver. C'est dans la commune, dans la province, que l'individu peut puiser la force et l'énergie qui lui permettront de garder son indépendance. Sans les libertés locales il serait, au sein des vastes sociétés modernes, comme un atome dans l'univers. La distinction des pouvoirs locaux et du pouvoir central est la condition nécessaire de la liberté; elle persistera toujours, à moins que la liberté

et la civilisation ne disparaissent de la surface de la terre.

Les lois constitutionnelles de 1875 ont donc eu raison de prendre cette distinction pour principe de la division du pouvoir législatif. Ni le suffrage universel direct, ni le suffrage à deux degrés spécial, ne fournissent un principe social sur lequel on puisse fonder un Sénat solide.

§ 3. — *Les deux chambres doivent représenter des intérêts distincts et d'une égale importance.*

L'individu et l'Etat sont les deux facteurs du progrès; facteurs aussi importants l'un que l'autre, puisque si l'individu est sans *vertu*, l'État lui-même est sans force. Nous avons montré que la civilisation est née et qu'elle se développe par une suite d'actions réciproques et incessantes de l'État sur l'individu et de l'individu sur l'État; c'est par l'initiative individuelle que les sciences, les arts, les lettres et les institutions politiques elles-mêmes progressent. L'histoire nous montre à quel degré d'asservissement et d'abaissement, les nations arrivent lorsque diminue l'influence de l'individu sur les institutions et sur le mouvement de la Société.

Il faut se rappeler que l'individu est tout à la fois le but de la Société et l'un des facteurs du progrès,

et que l'État n'est que facteur; l'intérêt individuel est donc le plus important des deux. Si l'intérêt de l'État est représenté par un pouvoir constitutionnel spécial, à plus forte raison l'intérêt individuel doit l'être aussi.

L'expérience a montré que partout où l'on a chargé l'État de faire l'éducation de l'individu, on n'a recolté qu'inexpérience et faiblesse, l'Etat fût-il animé des meilleures intentions. Pour atteindre sa force, l'individu doit se développer lui-même, en se heurtant aux obstacles qui se trouvent devant lui; c'est en les surmontant qu'il trouvera l'accroissement de ses facultés.

Notre division du pouvoir législatif produira le développement parallèle de l'individu et de l'État, le perfectionnement réciproque de l'un par l'autre. Ce but ne peut être atteint en dehors du suffrage à deux degrés communal; il ne peut être atteint même par le suffrage à deux degrés spécial, puisque celui-ci ne fournit pas une représentation et une défense aux droits de l'individu.

§ 4. — *La division du pouvoir législatif doit concilier et défendre les deux principes essentiels et antagonistes de la Société.*

Notre division du pouvoir législatif maintient en équilibre les deux forces qui tendent sans cesse à devenir dominantes et excessives dans la Société.

Chez des nations de plusieurs millions d'âmes, il faut à l'État une immense armée de soldats pour

défendre le pays ; il lui faut une immense armée de fonctionnaires pour gérer d'immenses intérêts communs ; il lui faut un immense budget pour remplir toutes ses fonctions. Il possède donc une immense force. Autrefois, cette force de l'État était limitée par de vrais pouvoirs possédés par l'aristocratie, par les provinces et par les villes. Aujourd'hui, les murailles des villes et les châteaux seigneuriaux ne sont plus, quand ils existent, que des monuments archéologiques. Qui donc limitera le pouvoir de l'État ?

Au XVIII<sup>e</sup> siècle, alors que tous les pouvoirs dont nous venons de parler avaient disparu, le despotisme était, dit-on, limité en France par des chansons. Ce n'est plus par des chansons, mais par quelque chose de semblable que l'État doit être limité de nos jours ; c'est par l'opinion publique. Comment peut se former une opinion publique tout à la fois réglée, modérée et assez forte pour arrêter la tendance de l'État vers l'omnipotence, et pour forcer le gouvernement à marcher dans la voie désirée par la nation ?

C'est un résultat que nous avons rarement atteint ; la plupart de nos gouvernements se sont imposés malgré nous ; il est vrai qu'ils ont été renversés par la force de l'opinion publique, ou plutôt par la force d'une capitale dont la puissance est due à l'excès même de la centralisation. La centralisation périt par son excès ; ce n'est pas un remède qu'elle porte en elle, c'est un germe de mort pour la Société. On a voulu à tort lui appliquer le maxime : *similia similibus curantur*.

Le problème a été résolu en Angleterre. Là, pas plus qu'ailleurs, le pays ne s'est réservé de force matérielle pour défendre ses droits. Le Comté, la paroisse, n'ont aucune force armée à leur disposition; mais les libertés locales, par l'incessante activité qu'elles réclament du citoyen, ont produit un double résultat.

D'abord, l'individu y vit dans une atmosphère de liberté, depuis l'instant de sa naissance; il y puise une indomptable énergie. Il y a, dans ce pays, une force latente, invisible, mais puissante et invincible, parce qu'elle est dans tous les cœurs. Le gouvernement sent qu'il serait brisé comme verre s'il s'y heurtait. Le second résultat, c'est que l'opinion publique secondée par cette force invincible oblige le gouvernement à marcher dans la voie qu'elle lui indique et l'empêche d'avoir même l'idée de substituer sa volonté à celle du pays.

En France, pendant 300 ans, nous avons respiré le despotisme ou la centralisation. Nous vivons encore dans une atmosphère d'autoritarisme; nous rêvons d'un gouvernement assez fort pour faire disparaître nos contradicteurs et nos adversaires. Nos gouvernements ont été faits à notre image, ils ont aussi rêvé d'omnipotence et d'absolutisme et, pour mettre tout le monde d'accord, ils ont pensé que le meilleur moyen était de s'emparer de la liberté de tout le monde. Nous ne nous sommes réveillés de notre apathie que lorsque l'oppression devenait trop accablante; par ailleurs, nous avons vécu dans l'indifférence et dans

l'inertie. C'est à coups de révolutions que nous avons empêché notre liberté de disparaître.

Une division du pouvoir législatif, dans laquelle un des pouvoirs de l'État est chargé de défendre les libertés locales, préparera le développement d'une opinion publique fondée sur l'énergie individuelle, et assez puissante pour ôter à tout gouvernement la tentation de vouloir conduire le pays contre sa volonté.

Cette division concilie, en outre, l'autorité et la liberté, l'unité et l'indépendance, la tradition et le progrès. L'expérience et le raisonnement s'accordent pour montrer qu'une assemblée, élue directement et proportionnellement à la population, représente la nation dans son ensemble, dans son unité ; c'est l'assemblée nationale par excellence. Il en est de même, à plus forte raison, lorsque cette assemblée est élue par le suffrage universel ; devant l'égalité des suffrages, toute distinction entre les différentes parties du pays tend à cesser, l'unité tend à devenir absolue. C'est à ce point de vue qu'elle examine les questions, qu'elle fait les lois. Elle voit les choses de haut, elle part de ce principe que l'intérêt général prime tout, doit l'emporter sur tout. L'intérêt particulier disparaît devant elle.

Ce point de vue est juste, sans aucun doute, puisque c'est lui seul qui fait l'unité, qui constitue la Société ; mais s'il reste isolé, il conduit à l'écrasement des intérêts particuliers, de ceux des individus, des communes, des départements ; il peut rendre la Société inhabitable.

Une chambre, émanant de l'élection directe, personnifie de plus, la volonté générale, l'autorité, le pouvoir de l'État. On a vu cependant des assemblées, quoique sorties de cette élection, être animées de l'esprit libéral; mais dans quelles circonstances? Lorsque le pays était violemment agité par une revendication de la liberté, ou au lendemain d'une révolution faite contre un pouvoir oppresseur. Dans les temps ordinaires, la chambre des députés revient à sa tendance ordinaire qui est d'augmenter la puissance de l'état et de renforcer le principe d'autorité.

Un Sénat élu par les assemblées locales représente aussi la nation, surtout si ces assemblées sortent du suffrage universel; mais il la représente en tant qu'il est composé de diverses parties. Il sera animé du même esprit que les corps qui l'ont élu, c'est-à-dire de l'esprit de liberté; son esprit sera bien différent de celui des sénats dont les membres sont nommés par le chef de l'État, et qui représentent l'autorité dont ils émanent.

Si chacune des deux chambres personnifiait exclusivement l'autorité ou la liberté, l'unité ou l'indépendance, toute conciliation serait impossible; la lutte qui s'engagerait se terminerait par la défaite de l'un des deux pouvoirs. C'est ce qui arriverait si ces deux pouvoirs avaient une origine réellement différente; mais lorsque le sénat et la chambre des députés sont nommés par les mêmes électeurs, quoique par des modes divers d'élection, les deux chambres représentent la même société considérée sous ses deux aspects.

Les assemblées locales ne sont pas animées d'un esprit exclusivement local. Elles sont nommées par les électeurs qui élisent l'Assemblée nationale, et par conséquent elles participent à l'esprit national comme le sénat lui-même. D'autre part, les électeurs qui nomment la chambre étant les mêmes que ceux qui élisent les assemblées locales, la chambre ne sera pas exclusivement pénétrée de l'esprit d'unité et d'autorité.

C'est la simultanéité, dans les deux chambres, de l'esprit d'unité et de l'esprit de liberté, c'est la prédominance de l'un d'eux dans chaque chambre, qui rendront la conciliation possible, et qui produiront l'équilibre des deux principes et des deux intérêts. De cet équilibre naîtront l'unité et l'autorité au degré où elles sont bonnes, où elles se concilient avec la liberté.

La division du pouvoir législatif, telle qu'elle est établie en Hollande, en Suède et en France, produit aussi la conciliation du progrès et de la tradition. Le progrès ne peut se faire par des changements brusques, car un édifice politique se compose de plusieurs pièces que le temps a adaptées les unes aux autres, qui se soutiennent mutuellement et dont aucune ne peut être changée brusquement, sans que l'édifice tout entier n'en soit ébranlé. C'est en modifiant successivement, mais lentement, les diverses parties d'une constitution, en les tenant constamment en rapport d'harmonie les unes avec les autres, qu'on arrive à en conserver l'équilibre et à rendre la constitution durable. Ce procédé est employé par les Anglais depuis des siècles.

En France, les évènements nous ont portés à croire que le progrès devait se faire par changements radicaux. Après la destruction de nos institutions par la royauté, après la disparition de nos États généraux et provinciaux, de nos libertés municipales, tout était à refaire en 1789. On n'avait conservé du passé que ce qui était mauvais : la division de la nation en trois ordres séparés par des distinctions honorifiques plus odieuses que les distinctions politiques; on avait étendu à toutes les classes de la nation le système féodal, dont le caractère distinctif est l'hérédité des fonctions publiques. Tout était devenu héréditaire, tout était privilège, justice, finance, droit de bourgeoisie, administration des villes, corporations ouvrières.

Il était impossible de continuer ni le despotisme, ni le privilège; les hommes de 89 se virent donc obligés de rompre avec le passé, ou plutôt avec le présent; car en remontant quelques siècles plus haut, ils aperçurent des institutions dont ils eurent la sagesse de s'inspirer pour l'organisation des départements et des communes. C'est la liberté qui est ancienne et le despotisme qui est nouveau, dit avec raison M<sup>me</sup> de Staël.

De ce que l'assemblée de 89 se trouvait obligée de créer une constitution presque de toutes pièces, on aurait tort de conclure que le progrès politique doit procéder par brusques changements; on aurait tort d'ériger en doctrine générale ce qui était accidentel.

La théorie ne put apprendre aux constituants ce que l'expérience seule enseigne, savoir, que le pro-

blème politique consiste à équilibrer deux forces opposées; elle leur enseigna le contraire, ce qui nous a conduits à une série de révolutions. Les mouvements violents vers le progrès ont amené des réactions; le parti conservateur a tenté de mettre obstacle au progrès et n'a fait que provoquer de nouvelles réactions violentes. En voyant que les réformes étaient ordinairement accompagnées de révolutions, on en a conclu qu'elles sont dues aux révolutions et qu'elles ne peuvent s'opérer que par des changements radicaux.

C'est à peine si, depuis quelques années, nous avons commencé d'acquérir quelques-unes des conditions nécessaires au progrès calme et continu. Nous sentons que beaucoup de choses nous manquent encore et nous avons hâte de les posséder, quoique nous ne sachions guère en quoi elles consistent. Notre inexpérience n'a pas cessé, bien qu'elle ait diminué; nous croyons toujours volontiers que les réformes doivent et peuvent se faire sans délai, aussitôt que nous en avons reconnu l'utilité; ou aussitôt que le suffrage universel a paru en exprimer le désir.

Voir les défauts de nos sociétés, voir les maux auxquels il serait utile de remédier, est facile; mais l'expérience apprend qu'en réformant un abus on tombe souvent dans un autre; que ce danger est même presque inévitable, puisqu'on ne peut passer que d'un principe à un autre qui lui est opposé, et que chacun de ces deux principes a son excès et ses inconvénients. Trouver les moyens de guérir certains maux, sans tomber dans les maux contraires, c'est là la difficulté.

Ce qui prouve combien cette difficulté est grande, c'est que ceux mêmes qui demandent des réformes radicales et immédiates sont en complet désaccord entre eux, sur les réformes et sur le moyen de les accomplir.

De la prépondérance de la théorie dans notre politique, il est résulté un esprit de radicalisme, qui n'est pas propre à un seul parti, mais que l'on retrouve chez tous. Ce n'est pas le suffrage universel direct qui nous en guérira.

Buckle<sup>1</sup> montre combien les gouvernements du passé ont été ignorants, comment ils ont presque toujours été des obstacles à la marche en avant; il montre aussi que de nos jours le progrès a consisté, le plus souvent, à détruire les lois que ces gouvernements avaient promulguées et à rentrer dans les voies naturelles dont ces lois avaient fait sortir la société.

Mais, dit-on, aujourd'hui les gouvernements sont animés de meilleures intentions; ils sont savants et ils veulent le progrès. Nous répondrons qu'avec tous ces éléments de succès, ils peuvent être aussi dangereux que ceux du passé; aujourd'hui le danger n'est plus de s'arrêter ni même de marcher trop lentement. L'amour du progrès peut facilement mener les gouvernements, appuyés sur le suffrage universel, à la précipitation. Le but de la politique n'est pas de faire disparaître subitement toutes les imperfections de la société, parce qu'avec l'ignorance humaine, ce système

<sup>1</sup> *Histoire de la civilisation* (Traduction Baillot), t. 1, p. 307.

conduit fatalement à l'utopie et à des réactions violentes. Ce but, c'est de travailler constamment, sans relâche, mais expérimentalement, à corriger ces imperfections.

Le seul moyen de régulariser le mouvement et d'atteindre au progrès continu et réglé, c'est de modérer un pouvoir qui représente la hardiesse, par un autre qui représente la prudence; une chambre qui représente principalement le progrès, par une autre qui représente spécialement la tradition.

Une assemblée élue par le suffrage universel direct représente le progrès, mais avec une tendance à la précipitation. Les électeurs qui la nomment appartiennent en majorité aux classes qui manquent de beaucoup de choses, à celles qui ont le plus de besoins à satisfaire; ils choisiront volontiers les candidats qui leur promettent beaucoup, fût-ce même l'impossible.

Il faut ajouter qu'une assemblée qui se renouvelle souvent, est élue sous l'influence des réactions que subit l'opinion publique; on peut d'autant plus craindre une fréquente mutation des lois, que les lois pourront bien n'avoir été votées qu'au point de vue exclusif qui dominait au moment de leur discussion. Produit d'une émotion, elles seront emportées par une émotion contraire. Si le pouvoir exécutif, c'est-à-dire le conseil des ministres est nommé uniquement par cette chambre, il ne pourra résister à aucune de ses volontés, à aucun de ses désirs, même à ceux qui sont les moins réfléchis.

Un Sénat élu par les assemblées locales représente l'esprit de tradition; ces assemblées se composent en général d'hommes arrivés à une certaine situation par leur travail et par leur capacité; l'esprit de conservation se développe chez eux. De plus, l'esprit local est conservateur par intérêt et par habitude. Dans les communes, dans les petites villes, on voit clairement comment les changements brusques peuvent amener la ruine, là où sont l'aisance et la richesse; il suffit quelquefois du déplacement d'une route ou d'un marché. L'esprit local s'attache aussi à ce qui est, par souvenir et par habitude; tout changement à ce que l'on a l'habitude de voir depuis son enfance emporte comme un morceau de l'existence. Il serait illogique de conclure, de ce que la tradition a pour excès la routine, qu'il faut supprimer la tradition. Toute chose a son excès, même la vertu; il faut empêcher l'excès de la tradition et non la détruire. Notre Sénat est animé de l'esprit de tradition, mais non d'une manière exclusive, puisque les électeurs qui le nomment, au premier degré, sont les mêmes que ceux qui élisent la chambre des députés. Également, celle-ci n'est pas exclusivement animée de l'esprit de mouvement, puisque les électeurs qui la nomment sont ceux qui élisent les conseils locaux.

En résumé, les deux assemblées élues par les mêmes électeurs, mais par des modes d'élection différents, représentent les deux grands intérêts, les deux volontés principales d'une nation; elles ne les représentent pas d'une manière exclusive, mais seulement d'une ma-

nière spéciale. Il en résulte la conciliation des principes dont l'antagonisme, à l'état aigu, produit les révolutions et dont l'équilibre est la cause du progrès.

§ 5. — *Des autres avantages de la division du pouvoir législatif établie en 1875.*

Aux avantages que nous venons de passer en revue, il faut en ajouter d'autres très importants.

Le Sénat, en défendant la tradition, arrête l'instabilité des lois et maintient l'esprit de suite dans la politique. Cet esprit est particulièrement nécessaire dans les relations avec les puissances étrangères, une nation dont la politique est vacillante ne trouvera jamais d'alliances sérieuses au dehors.

La division du pouvoir législatif établie en 1875 est la seule qui permette au chef de l'État de remplir le rôle qui lui est propre dans le gouvernement parlementaire. Ce rôle ne consiste plus à gouverner, à diriger une nation, à lui imposer sa volonté, par la force ou par l'adresse; mais à maintenir l'équilibre des deux volontés de la nation, à empêcher que l'une d'elles n'opprime l'autre. C'est cette fonction qu'exercent la reine d'Angleterre, le roi de Hollande et le roi de Belgique. Lorsqu'ils croient que la chambre des députés ne représente plus la volonté du pays, ils dissolvent cette chambre et facilitent ainsi l'arrivée de la nouvelle volonté.

Aux États-Unis d'Amérique, en Suisse et en

Norwège, on n'a pas admis la dissolution du Parlement, mais on n'y trouve pas non plus la responsabilité ministérielle. La séparation des pouvoirs y est complète. Mais le gouvernement parlementaire, dans lequel on a fait entrer la responsabilité des ministres, entraîne le droit de dissolution, à moins de recourir à des élections annuelles, ce qui ne tarderait pas à lasser les électeurs et à rendre les travaux parlementaires impossibles.

En France, la loi du 25 février 1875 donne au président de la République le droit de dissoudre la chambre des députés, et par conséquent de demander au pays quelle est sa volonté à un moment donné; les auteurs de cette loi ont ajouté que le Président ne pourrait exercer ce droit sans l'assentiment du sénat. Ils paraissent avoir prévu qu'une dissolution pourrait être le prélude d'un coup d'état, même quand le chef du pouvoir exécutif est assisté d'un ministère responsable. Notre histoire prouve que leur crainte était fondée; toute responsabilité ministérielle cesse quand un coup d'état réussit, et quand il manque, on en est quitte pour descendre du pouvoir.

D'ailleurs, notre constitution ne pouvait suivre la tradition anglaise qui accorde aux ministres, et au chef de l'état, le droit de dissoudre la chambre des communes. Il serait absurde d'exiger d'un ministère qu'il demandât à une chambre héréditaire l'autorisation de consulter le pays; mais en France les deux chambres sortent de l'élection; chacune d'elles exprime l'une des volontés du pays et c'est au non de l'une de

ces volontés que le Sénat jugera s'il doit accorder le de dissolution.

Il est donc conforme à la logique de donner à ce corps le droit de départager l'antagonisme qui se sera élevé entre le ministère et la chambre des députés. Si le sénat est du même avis que celle-ci, il refusera la dissolution, et il aura raison, car il sera très probable que le ministère se trompe. Si le Sénat est d'un avis opposé à celui de la chambre, il pourra accorder la dissolution, car il y aura des probabilités pour que le ministère ait raison de consulter le pays.

La loi de 1875 nous paraît avoir donné à la question du droit de dissolution, la solution qui convient lorsque la responsabilité ministérielle existe et que le sénat sort de l'élection.

Mais il faut remarquer que cette solution serait beaucoup moins bonne avec un Sénat élu par le suffrage universel ou par un suffrage spécial à deux degrés. Dans le premier cas, on n'aperçoit pas sur quel principe le Sénat pourrait s'appuyer pour demander la dissolution d'une chambre qui a la même origine que lui. Il en serait de même d'un Sénat élu par un suffrage spécial à deux degrés. S'il était nommé en vertu de mandats impératifs, il ne différerait pas de la chambre; s'il était élu sans mandats impératifs, il resterait toujours constant qu'on ne pourrait découvrir en vertu de quel principe il prétendrait juger la chambre, puisqu'il ne représenterait aucun principe particulier.

Seule, la division du pouvoir législatif, établie par les lois de 1875, donne le moyen, de procéder utilement à la nomination du président de la République.

Si le président était élu par le suffrage universel, on aboutirait un jour ou l'autre à un coup d'état. Un système, sans danger aux États-Unis, est inapplicable là où le chef de l'État dispose d'une force aussi colossale que celle qu'il possède en France; là où des traditions séculaires ont conservé des partisans aux gouvernements du passé.

Si le Président était nommé par une chambre unique, il n'aurait aucune indépendance, il serait exposé sans cesse à être révoqué, la chambre pouvant défaire le lendemain ce qu'elle aurait fait la veille; toute séparation du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif disparaîtrait. On serait sur le chemin qui conduit à l'arbitraire, surtout dans un pays comme la France, où le pouvoir judiciaire est nommé par le pouvoir exécutif et en dépend entièrement pour l'avancement.

Nous avons montré qu'un Sénat élu par un suffrage spécial à deux degrés, différerait peu de la chambre des députés, parce qu'il sortirait du mandat impératif; les inconvénients de la nomination du président de la République par une chambre unique se reproduiraient donc.

Un congrès formé de deux chambres nommées, l'une par le suffrage universel direct, et l'autre par le suffrage communal à deux degrés, assure au chef de

l'État une indépendance indispensable à ses fonctions. Il lui donne, de plus, ce caractère mixte que les Américains ont tenu à donner au président de leur république; il en fait le représentant impartial et le conciliateur des deux intérêts sociaux et des deux volontés du pays.

---

## CHAPITRE IV

---

### ATTRIBUTIONS DES DEUX CHAMBRES

---

Les attributions des deux chambres doivent être égales, mais non identiques; leurs origines différentes emportent pour chacune d'elles un rôle spécial, dans le vote des lois et principalement dans le vote des lois de finances.

#### § 1. — *Rôle spécial des deux chambres dans le vote des lois ordinaires.*

Toute question qui se pose devant le pouvoir législatif a deux faces; la solution doit donc tenir compte de deux intérêts opposés. Ce que nous avons dit précédemment fait comprendre quels sont ces intérêts, quelle est l'importance et la nécessité de les concilier. Une loi n'est bonne que si elle leur donne satisfaction dans une juste mesure; elle doit porter la trace de deux volontés opposées, comme si deux lois différentes se trouvaient fondues en une seule.

Notre division du pouvoir législatif est essentiellement propre à l'examen des deux faces de chaque question. La chambre des députés l'examinera spécia-

lement au point de vue de l'unité, de l'autorité, du progrès; le Sénat la discutera spécialement au point de vue des libertés locales, et par conséquent de la liberté individuelle elle-même; il l'étudiera aussi au point de vue de la tradition. De ces examens, faits par des pouvoirs égaux, naîtront des concessions, des rapprochements, qui donneront satisfaction aux deux points de vue. Sans l'égalité des deux pouvoirs législatifs, il n'y aurait pas de concession de la part du plus fort. Dans le système de la démocratie représentative, lorsque les chambres sont élues par les mêmes électeurs, quoique par des modes différents, elles ont le même droit, elles sont égales en puissance, il ne doit y avoir entre elles aucune différence dans la discussion des lois, ni dans le droit d'y apporter des amendements; c'est la nation qui est chargée de trancher les conflits.

Toute loi qui ne porte pas l'empreinte des deux volontés de la Société, qui ne concilie pas ses deux intérêts opposés, ne pourra durer, parce qu'elle froissera un de ces deux intérêts nécessaires, parce qu'elle provoquera une réaction qui l'emportera.

§ 2. — *Rôle spécial des deux chambres dans le vote du budget.*

Nous avons exposé le dissentiment qui se manifesta en 1876, entre le Sénat et la Chambre des députés, sur l'interprétation de l'article 8 de la loi constitutionnelle qui règle, en France, le vote du budget.

La chambre avait rejeté un crédit affecté au traitement des aumôniers militaires créés par la loi du 20 mai 1874. En 1883, un fait analogue se produisit; la chambre des députés supprima une partie des crédits affectés aux bourses des séminaires, en violation de la loi de Ventôse an XII, qui veut que des sommes convenables soient portées au budget pour l'entretien de ces bourses. C'était prendre le droit d'abroger une loi en supprimant des crédits nécessaires à son exécution; c'était supprimer l'article de la constitution qui déclare que le concours des deux chambres est nécessaire pour l'exercice du pouvoir législatif.

Les défenseurs de ces décisions de la Chambre prétendirent qu'elles devaient être définitives, attendu que le mot *votes* de l'article 8 emporte le sens d'une décision sans appel; ils s'appuyèrent sur cette raison, que l'inégalité des deux chambres, en matière de finances, est dans la tradition du régime représentatif; qu'en principe, le Sénat n'a pas le droit de modifier le vote de la Chambre sur cette matière.

Si l'on s'était borné à dire que cette inégalité, se trouve dans la tradition du régime représentatif de plusieurs pays, par exemple dans celle de l'Angleterre où ce régime est né, on aurait eu raison. Mais les Etats-Unis montrent que le gouvernement représentatif peut avoir une tradition contraire, parce que les conditions de ce gouvernement peuvent changer. Elles changent notamment lorsqu'à la place d'un Sénat héréditaire, on met un Sénat élu par les électeurs qui élisent aussi l'autre Chambre.

Un Sénat héréditaire, ou nommé à vie, ne représente par la masse des contribuables; il ne saurait donc avoir le droit d'établir un impôt, ni même d'en déterminer la quotité. Si on lui accorde le droit de rejeter en bloc une loi de finances, c'est en vertu de ses attributions de revision des lois, et parce qu'on suppose qu'il n'en usera que dans des cas exceptionnels. Mais il serait difficile de comprendre qu'un Sénat élu fût réduit, en matière de finances, au même rôle que les Sénats nommés sans la participation de la nation.

A la Chambre des députés on soutint que, d'après la loi de 1875, la Chambre haute, en matière de dépenses et d'impôts, n'a que le droit de repousser l'ensemble du budget s'il est inconstitutionnel, ou le droit de faire des remontrances sous forme d'objections et de vœux. Le Sénat prétendait, au contraire, qu'il a les mêmes droits que la Chambre des députés en matière de finances, avec cette seule différence que le budget doit être présenté d'abord à la Chambre des députés et voté par elle.

Quand il s'agit des lois ordinaires, le conflit entre les deux Chambres peut se résoudre par un appel à la nation, soit en vertu du droit de dissolution dont est investi le Sénat conjointement avec le chef de l'Etat, soit en vertu du renouvellement de la Chambre des députés à l'époque fixée par la Constitution; soit, enfin, en vertu du renouvellement du Sénat lui-même. En général, le vote des lois ordinaires n'est pas d'une importance telle qu'un délai de quelques

mois ou même de quelques années ne puisse être supporté par le pays. Mais il n'en est pas de même des lois de finances; on pense en France que si le budget n'est pas voté avant l'expiration de l'année, le gouvernement n'a plus le droit de lever les impôts, que tous les services de l'État sont désorganisés, à moins qu'on n'ait recours au vote de douzièmes provisoires.

Les auteurs de la loi du 25 février 1875 ont cru éviter cette fâcheuse extrémité et le conflit insoluble qui pourrait naître entre deux Chambres armées de pouvoirs égaux, en donnant à la Chambre des députés le droit d'initiative en matière de finances, et au Sénat, le droit d'amendement seulement. Tel nous paraît être le but qu'il se sont proposé. Mais l'article 8 est resté obscur parce que ses auteurs, devant la difficulté de distinguer le droit d'initiative du droit d'amendement, se sont bornés à une formule vague empruntée à d'autres Constitutions.

De là des dissentiments qui ont été tranchés en fait, lors de la discussion de 1876, mais qui ne l'ont pas été en droit. La Chambre adopta deux des crédits rétablis par le Sénat, et le Sénat vota sans discussion le budget ainsi modifié.

En présence d'un texte de loi incomplet, obscur, et qui donne lieu à des interprétations diverses, il est permis de chercher quelle est l'interprétation la plus conforme à la nature des choses et à la raison. C'est ce que font les jurisconsultes et les magistrats en matière de droit civil; c'est ce que nous allons essayer de faire en matière de droit politique.

Rappelons le texte de la loi de 1875 : (Art. 8.)  
 « Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des  
 » députés, l'initiative et la confection des lois. Toute  
 » fois les lois de finances doivent être, en premier  
 » lieu, présentées à la Chambre des députés et votées  
 » par elle. » Cet article paraît clair, cependant il a  
 donné lieu à des difficultés qu'on n'a pu résoudre,  
 parceque la question a été mal posée. Son interpréta-  
 tion ne doit pas être cherchée dans les pays qui admet-  
 tent un Sénat héréditaire ou un Sénat nommé à vie  
 par le chef de l'État; mais bien chez ceux qui ont  
 un Sénat élu par la nation.

La Constitution belge dit : (Art. 27) « l'initiative  
 » appartient à chacune des trois branches du pouvoir  
 » législatif. Néanmoins, toute loi relative aux recettes  
 » et aux dépenses de l'État, au contingent de l'armée,  
 » doit d'abord être votée par la Chambre des repré-  
 » sentants. » En Belgique, comme en France, on  
 s'est demandé si le Sénat a la faculté d'amender les  
 projets de loi relatifs aux recettes et aux dépenses  
 de l'État. La question s'était posée devant la Com-  
 mission de législature qui prépara le projet de Consti-  
 tution belge; elle fut résolue par 9 voix contre 5 en  
 faveur du droit d'amendement pour le Sénat; l'article  
 présenté, en ce sens, fut adopté par le Congrès<sup>1</sup>.  
 « Le texte et l'esprit de la Constitution se réunis-  
 » sent donc en faveur de l'opinion qui accorde au  
 » Sénat, d'une manière absolue et même en ma-

Huytens, *Discussion du congrès national*, t. IV, p. 70.

» tière de milice et d'impôts, le droit d'amender les  
» projets qui lui sont transmis par l'autre.<sup>1</sup> »

Nous pensons que notre loi du 25 février 1875, doit recevoir la même interprétation; que la restriction mise dans la constitution belge par le mot *néanmoins* et dans la Constitution française, par le mot *toutefois*, porte uniquement sur le droit d'initiative, droit qui est important et qui le serait encore bien davantage si l'on adoptait un projet que nous exposerons plus loin.

C'est dans ce sens que la Constitution américaine a résolu la question; l'article 1<sup>er</sup> de la section 7 est ainsi conçu : « Tout bill pour la levée des impôts doit prendre  
» naissance dans la chambre des représentants, mais  
» le sénat peut y concourir par voie d'amendement,  
» comme pour les autres bills. »

Lors de la discussion de cette constitution, le texte proposé d'abord à la Convention de Philadelphie, portait que tous les bills de finances, tant de recettes que de dépenses, passeraient en premier lieu par la Chambre. La Convention ne maintint cette priorité que pour les bills de recettes (*raising revenue*); l'usage seul veut que les bills de dépenses (*appropriating-money*) soient présentés d'abord à la Chambre des représentants.

Le Sénat américain use largement du droit d'amender les bills de finances que lui envoie la Chambre. Voici comment s'opère l'accord : une commission mixte,

<sup>1</sup> Thonissen, *La constitution belge*, 1 vol. in-8°, page 158, 3<sup>e</sup> édit. 1879.

composée de trois députés et de trois sénateurs, examine les amendements, les discute, et propose une transaction qui est soumise, avec son rapport, aux deux branches du congrès. En général, cette transaction est acceptée sans discussion par les Chambres. Si cependant des modifications y sont faites par l'une d'elles, une nouvelle commission mixte est immédiatement nommée, et comme le délai pour le vote du budget arrive à sa fin, cette seconde transaction est aussitôt votée.

Une discussion qui eut lieu en 1871 est propre à éclairer le texte de la Constitution américaine. La Chambre des représentants avait voté la suppression des droits de douane perçus sur les houilles, le sel, le thé, et le café. Le Sénat proposa un changement complet de ce bill; il substitua l'abolition de l'impôt au dégrèvement du charbon et du sel. Etait-ce là se conformer au texte de la Constitution? Cette question amène à une autre qui est quelquefois très difficile à résoudre : quelle est la différence entre le droit d'amendement et le droit d'initiative? Si un amendement fait autre chose que changer les proportions d'une taxe, s'il change la base même de cette taxe, il n'y a plus simple amendement, il y a initiative, il y a nouveau projet. Aussi, la Chambre des représentants, en recevant ce bill sénatorial, et sans vouloir le repousser par la question préalable, résolut de le regarder comme une proposition nouvelle et de lui faire subir toutes les formes de la procédure parlementaire. M. Dawes, le rapporteur, rappela la raison

qui privait le sénat de l'initiative en matière fiscale; cette raison est que le sénat, n'étant pas élu proportionnellement à la population, ne représente qu'imparfaitement, au point de vue des charges publiques, les groupes de citoyens qui le nomment.

Au fond de ce débat, il y avait un dissentiment économique; le Sénat était protectionniste et voulait frapper de taxes les marchandises étrangères; la Chambre était libre-échangiste et voulait les en affranchir. L'income-tax fut maintenu, mais la Chambre consentit un tarif douanier de 10 p. % sur les laines.

Nous croyons qu'en France, comme en Belgique, comme aux États-Unis, le Sénat possède le droit d'amender toutes les lois de finances, mais qu'il ne possède pas celui d'initiative; que son droit d'amendement ne va pas jusqu'à pouvoir modifier les bases d'une loi de finances votée par la Chambre, ou changer l'affectation d'un crédit. La raison est celle qui fut donnée par M. Dawes : Le Sénat, en vertu du principe qui en fait le représentant des libertés locales, ne peut être nommé proportionnellement à la population; il ne représente donc exactement les contribuables au point de vue des impôts qu'ils sont appelés à fournir.

La discussion qui eut lieu en 1876, dans le Parlement français, pourrait faire croire qu'une interprétation semblable a été donnée à notre article 8. Gambetta disait : « Toutes les fois que deux Chambres » ont coexisté (en France), l'initiative en matière » d'impôt et de dépense a appartenu à la Chambre

» basse... La Chambre des députés a toujours été la  
 » Chambre des contribuables... La Chambre haute  
 » n'a, à aucun degré, l'initiative des dépenses. » Mais  
 la suite de ce discours prouve que Gambetta déniait  
 au Sénat bien plus que le droit d'initiative, il lui  
 déniait même le droit d'amendement. Il ne lui  
 reconnaissait que le droit de refuser l'ensemble,  
 du budget ou de faire des remontrances. Il soutint  
 que c'était le seul moyen d'éviter un conflit inso-  
 luble.

Nous pensons qu'il existe un autre moyen; nous  
 en emprunterons le principe à la méthode suivie par  
 les Anglais dans le vote de leur budget.

« Le budget soumis annuellement au vote du Par-  
 » lement diffère essentiellement de ce qu'en France  
 » on désigne sous le même nom. Il est loin de com-  
 » prendre, en effet, l'universalité des recettes et des  
 » dépenses. Les impôts qui ont une base fixe et un  
 « caractère permanent, et ce sont les plus nombreux  
 » et les plus productifs, alimentent, avec le produit  
 « du domaine et des postes, *le fonds consolidé*, c'est-  
 » à-dire la réunion des subsides *permanents* mis à la  
 » disposition du gouvernement, pour faire marcher  
 » les services publics. De ce nombre sont l'impôt  
 » foncier, le timbre, les impôts sur la drèche, sur le  
 » sucre, sur le tabac, les vins, les spiritueux, etc.  
 » Lorsque le produit d'un impôt a été assigné au  
 » *fonds consolidé*, cet impôt devient et reste obliga-  
 » toire; il n'est plus soumis au vote du Parlement,  
 » et il ne peut être ni modifié ni supprimé, que par

» un acte législatif spécial, auquel les deux Chambres  
» et la Couronne concourent également<sup>1</sup>. »

Ainsi la plus grande partie du budget reste permanente. Les recettes et les dépenses des services publics sont considérées comme obligatoires et comme votées pour un nombre indéterminé d'années; elles restent fixées jusqu'à ce que le Parlement en ait décidé autrement.

Sur quoi porte donc le vote annuel du budget? D'abord sur le *Muting-bill* en vertu duquel le souverain exige l'obéissance des soldats et des marins. C'est accessoirement que ce bill détermine le nombre des soldats et des marins que le gouvernement entretiendra sous les armes. Si le *Muting-bill* n'était pas voté, les soldats et les marins pourraient refuser d'obéir à leurs chefs et le gouvernement resterait sans force pour les y contraindre.

Le vote annuel du budget porte encore sur les sommes variables mises à la disposition du *Comité pour le gouvernement local*; par exemple sur les subventions à accorder aux écoles, aux établissements de bienfaisance, aux travaux d'utilité publique. Il faut se souvenir qu'en Angleterre, les écoles, les établissements de bienfaisance, et même les travaux publics sont confiés à l'initiative locale ou privée. Il n'y a pas de ministre des travaux publics. Depuis quelques années, le Parlement vote des sommes assez

<sup>1</sup> Cucheval-Clarigny. *Le Sénat et le vote du budget. Revue des Deux-Mondes*, 1<sup>er</sup> novembre 1876.

considérables pour les services locaux ; un *Comité pour le gouvernement local* a été chargé d'en surveiller l'emploi. Enfin, les frais de perception des impôts ayant été trouvés exagérés, le Parlement a décidé, depuis quelques années, qu'ils seraient soumis à son examen et à son vote.

Toutes ces dépenses variables sont réglées par voie de *résolutions*, dans la Chambre des communes formée en Comité de voies et moyens ; elles peuvent donner lieu à des critiques, fournir aux députés l'occasion de réclamer des réformes dans la perception des impôts ou dans les services locaux. Toutes ces résolutions sont ensuite récapitulées dans un *Bill d'appropriation* qui est soumis au Parlement, mais simplement pour la forme, car il n'est même pas imprimé pour être présenté à la Chambre des communes<sup>1</sup>. On peut donc dire, d'une manière générale qu'en Angleterre le budget est permanent et que ce budget permanent ne donne lieu à aucune discussion.

Mais il est certains impôts qui doivent venir en aide au *fonds consolidé* pour payer les dépenses, et ces impôts peuvent varier chaque année. Ce sont par exemple : l'impôt sur le revenu, les droits de douane, etc. Les changements que les ministres proposent d'y faire sont soumis au Parlement. « L'exposé » que fait le chancelier de l'échiquier des propositions du gouvernement, quant à ces impôts, des augmentations qu'il demande ou des réductions et

<sup>1</sup> Cucheval-Clarigny, *ibidem*, p. 206.

» des suppressions dont il prend l'initiative, est le  
» grand évènement financier de chaque session...  
» Ce sont ces bills, ayant pour objet d'imposer,  
» de modifier, ou de supprimer certaines percep-  
» tions, qui sont désignés spécialement sous l'appel-  
» lation de *Money-bills* et qui sont un sujet de con-  
» troverse entre les deux Chambres<sup>1</sup>. »

Il ne faut pas oublier qu'en Angleterre, aucun député n'a le droit d'initiative en matière d'impôts, et que par conséquent la Chambre des communes elle-même ne le possède pas. C'est le ministre seul qui l'exerce.

Ainsi, la discussion annuelle porte seulement sur les modifications que le ministre propose de faire subir au budget précédent. « Il ne peut être touché à  
» aucune des charges, à aucune des ressources du  
» fonds consolidé, autrement que par un acte spécial  
» du Parlement, au regard duquel la Chambre des  
» lords a toute liberté d'action. Propose-t-on d'aug-  
» menter ou d'abolir l'impôt foncier (*land-tax*), si  
» les lords s'y opposent, les choses demeurent en  
» l'état. Propose-t-on de supprimer un des juges  
» d'une cour, ou un fonctionnaire civil, si les lords  
» s'y opposent, la fonction est maintenue et le traite-  
» ment continue à être payé<sup>1</sup>. »

Nous sommes loin du droit d'initiative absolue auquel prétend la Chambre des députés en France et

<sup>1</sup> Cucheval-Clarigny, *ibidem*, p. 207.

<sup>1</sup> Cucheval-Clarigny, *ibidem*, p. 208.

en d'autres pays. Les Anglais ont compris que ce droit d'initiative absolue, en matière financière, pourrait conduire à l'abrogation de lois existantes et même à celle de la Constitution, par la seule Chambre des communes; il lui ont refusé ce droit. Ils ont une plus longue expérience constitutionnelle qu'aucun autre peuple, nous pensons donc qu'il est bon de mettre à profit cette expérience, et nous proposerons, pour le vote de notre budget, une méthode analogue à celle qu'ils emploient. Nous demandons qu'un budget régulièrement voté soit considéré comme permanent aussi longtemps qu'il n'aura pas été modifié avec le concours des deux Chambres. La loi de finances qui l'a réglé porte avec raison le nom de loi; elle ne peut donc, pas plus que les autres, être abrogée ni modifiée sans le consentement du Pouvoir législatif tout entier.

Si l'on admet qu'un budget régulièrement voté par le Parlement, soit permanent, si on en fait le point de départ du droit d'initiative en matière financière, on verra bien des difficultés s'aplanir. Le conflit entre les deux Chambres ne disparaîtra pas; il est, comme nous l'avons montré, la raison même de la division du pouvoir législatif, mais il cesse d'avoir une gravité redoutable. Prenons l'exemple de 1876 : La Chambre des députés a refusé de voter des crédits précédemment inscrits au budget, tels que ceux pour les bourses des séminaires ou pour le traitement des desservants de la campagne. Le Sénat refuse d'adopter ces réductions et le temps manque pour que le conflit

cesse avant la fin de l'année. Dans ces circonstances, le budget de l'année précédente reste comme loi de finances; les impôts continuent de se lever et les dépenses de se faire en vertu de cette loi; il est inutile de voter des douzièmes provisoires pour assurer les services publics.

Mais dira-t-on : Vous enlevez à la Chambre le droit qui est regardé comme le palladium de toutes les libertés, celui de voter les impôts chaque année et qui lui donne le pouvoir d'arrêter toute tentative de violation de la Constitution.

Nous ne retirons ce droit à la Chambre, que pour le donner au Parlement tout entier. S'il est nécessaire de s'opposer à un coup d'État, le Parlement pourra abroger la loi de finances, comme il a pu la voter, et le Gouvernement prévaricateur restera sans ressources.

Dans ce système, le droit d'initiative est défini, parce qu'il a un point de départ fixe, il devient le droit de proposer des modifications au budget précédent, à celui qui a été reconnu nécessaire pour assurer le bon fonctionnement des services publics organisés par les lois. Il peut s'exercer par des augmentations ou par des diminutions, mais il ne le peut qu'avec le concours du Sénat qui jugera si la diminution ne rend pas impossible l'exécution d'une loi, ou si l'augmentation ne compromet pas le crédit de l'État. Le droit d'amendement devient le droit d'accepter ou de refuser ces modifications. C'est le système que pratique l'Angleterre, en ce qui touche le fonds consolidé.

Mais, objectera-t-on, le droit d'initiative se réduit alors à un simple droit de priorité, tel que le définissait M. J. Simon dans la discussion de 1876 : « La » Constitution dit seulement que la Chambre des » députés votera la première et que le Sénat votera » le second. » Nous répondrons que ce droit de voter le premier est considérable. Lorsqu'une Chambre de députés, élue librement par le suffrage universel représentant la société considérée dans son unité, déclare que les besoins de l'État, qu'elle est chargée spécialement de représenter, exigent que tel crédit soit augmenté, le Sénat, même celui qui est élu comme le nôtre par le pays tout entier, y regardera à deux fois avant de rejeter l'augmentation demandée. Il ne le fera que dans des circonstances exceptionnelles. Quant au droit, qu'on lui reconnaît en général, de rejeter l'ensemble du budget, nous le lui refusons comme exorbitant et destructeur de tout Gouvernement; on n'a été conduit à le lui reconnaître que faute d'avoir trouvé la véritable solution de la question.

Ce que nous proposons ne diffère, de ce qui se pratique en Angleterre, que sur un point. Nous avons vu que la question de savoir si la Chambre des lords pouvait modifier les augmentations ou les diminutions apportées par la Chambre des communes aux impôts qui sont en dehors du *fonds consolidé*, était restée litigieuse. La nation s'est ouvertement prononcée contre la prétention de la haute Chambre, et avec raison, puisque cette Chambre ne sort pas de l'élection. Mais il n'en est pas de même dans les pays où, comme en France, le Sénat est élu par

le suffrage universel. Dans ces pays, les modifications aux recettes et aux dépenses, dont l'initiative appartient à la Chambre, doivent être contrôlées par le Sénat, qui a le droit de les discuter, comme il a celui de discuter toutes les lois, au point de vue spécial qu'il est chargé de représenter. Les deux points de vue étant égaux en importance, les deux corps chargés de les défendre doivent avoir une égale autorité pour les discuter et pour les voter.

Les origines différentes des deux Assemblées indiquent dans quel esprit le budget sera voté par chacune d'elles. La Chambre des députés, représentant spécialement le progrès et le pouvoir de l'État, cherchera à satisfaire un grand nombre de désirs ; elle s'engagera facilement dans des entreprises nouvelles et de longue durée, sans trop s'inquiéter si les recettes correspondront toujours aux dépenses. Sous cette influence, on verra le budget augmenter avec une vitesse inquiétante. Le Sénat, représentant spécialement la tradition et les intérêts locaux, examinera et amènera le budget à leur point de vue, et par conséquent au point de vue de la modération et de l'économie dans les dépenses de l'État. Une loi de finances, comme toutes les autres lois, n'est bonne que si elle a été discutée sous ses deux faces, c'est-à-dire en regard des deux intérêts de la société.

Nous demandons à exposer quelques idées personnelles à ce sujet. Nous savons que ces idées ont peu de chance d'être accueillies pour l'instant, mais des circonstances plus favorables pour elles peuvent se

présenter, nous pensons donc qu'il est utile de les faire connaître.

Nous proposons de diviser les dépenses publiques en deux parties distinctes : en Budget général et en Budget local. Le premier se composerait des recettes affectées aux besoins de l'Etat ; le second comprendrait les subventions accordées aux communes et aux départements : pour les chemins, pour les écoles, pour les mairies, pour les églises, et pour les secours de toute nature.

La Chambre des députés, représentant la société considérée dans son ensemble, doit avoir seule l'initiative des lois de finances relatives aux besoins de l'Etat ; elle seule est juge de ces besoins et des sommes qui leur sont nécessaires ; c'est donc elle qui doit, en principe, répartir les fonds du budget général, ministère par ministère, chapitre par chapitre, article par article.

Dans le système que nous proposons, le Sénat n'aurait pas le droit de modifier les sommes affectées à une dépense de l'Etat, à moins que les sommes précédemment votées n'eussent été augmentées ou diminuées par la Chambre des députés. Dans le cas où le crédit précédent aurait été diminué, le Sénat examinerait si cette diminution ne mettrait pas obstacle à l'exécution de lois existantes ; mais, en dehors de ce fait, il ne pourrait relever le montant de ce crédit. Dans le cas où la Chambre aurait, au contraire, augmenté les sommes affectées à un service, le Sénat aurait le droit de discuter un changement,

qui peut entraîner une augmentation des impôts. Si l'on a dit avec raison que les taxes locales peuvent tarir les ressources de l'État, il est tout aussi vrai de soutenir que les impôts perçus au profit de l'État peuvent tarir la source des taxes locales ; ce qui ne serait pas moins désastreux. Le Sénat, chargé de la défense des intérêts locaux, doit pouvoir discuter et amender les augmentations de crédit demandées pour les besoins de l'État ; nous lui donnons donc un droit d'amendement dans les limites des crédits votés précédemment.

Voici maintenant quelles seraient les prérogatives du Sénat en matière financière : le Sénat aurait seul l'initiative de toutes les lois concernant les taxes locales, les emprunts, les octrois, les biens communaux et départementaux, les modifications dans la circonscription des communes, etc ; il aurait seul l'initiative des lois qui accordent des subventions pour les intérêts locaux ; il déterminerait chaque année la répartition, entre les départements, des sommes qui figureraient au Budget local. Il exercerait ainsi une haute tutelle législative sur les dépenses communales et départementales. Ces dépenses se sont élevées, en 1877, à 676 millions pour les communes, et, en 1881, à 314 millions pour les départements.

La Chambre des députés ne pourrait changer cette répartition des subventions de l'État, que dans les limites fixées par le budget précédent. Elle ne pourrait apporter aucun changement aux taxes locales, à moins qu'elles n'aient été, tout d'abord, augmentées

ou diminuées par le Sénat, et dans la mesure des taxes fixées antérieurement.

Les conflits que cette organisation ferait naître se résoudraient sans difficultés. Le Sénat aurait besoin de la Chambre pour modifier le budget local; la Chambre aurait besoin du Sénat pour modifier le budget général. Les deux assemblées se feraient nécessairement des concessions pour arriver à un accord. D'ailleurs l'assemblée qui n'agirait pas avec sagesse, en porterait la responsabilité devant l'opinion publique et devant les électeurs.

Nous proposons donc de modifier ainsi qu'il suit l'article 8 de la loi du 25 février 1875 :

Il sera fait une division des dépenses publiques en budget général et en budget local; le premier comprendra toutes les dépenses nécessaires aux intérêts généraux du pays; le second se composera de celles qui sont affectées aux intérêts locaux.

Les lois de finances concernant les dépenses de l'État devront être votées, d'abord, par la Chambre des députés. Le Sénat ne pourra y apporter de changements que dans le cas où les recettes et les dépenses auront été modifiées par la Chambre des députés; ces changements ne pourront excéder la mesure de ce qui rétablira l'état de choses précédent.

Toutes les lois de finances qui concernent les départements et les communes seront votées d'abord par le Sénat. La Chambre des députés ne pourra y apporter de changements que si les dépenses et les taxes ont été modifiées par le Sénat. Dans ce cas, la

Chambre pourra amender le budget local, dans la mesure qui rétablira l'état de choses précédent.

Ce projet ne change pas le droit actuel de la Chambre, d'apporter tous les ans au budget de l'État les modifications qu'elle juge convenable ; il ne modifie le droit actuel du Sénat, en ce qui concerne ce budget, que dans l'hypothèse où les crédits et les dépenses ont été diminués ; il définit exactement le droit d'initiative ; il partage, entre les deux Chambres, ce droit que la Constitution dénie entièrement au Sénat. Si notre projet le refuse au Sénat, en ce qui concerne les taxes et les dépenses de l'État, en revanche, il lui donne, vis-à-vis des finances locales, des droits égaux à ceux que possède la Chambre vis-à-vis des finances de l'État.

Les droits des deux Chambres seraient, non pas identiques, mais d'une égale valeur ; leurs attributions en matière financière, seraient conformes aux principes qui président à la nomination de chacune d'elles et aux intérêts spéciaux qu'elles sont chargées de défendre.

### § 3. — *Mise en accusation du Président de la République et des Ministres.*

En France, en Angleterre, en Italie, en Espagne et en Portugal, les ministres mis en accusation par la Chambre sont jugés par le Sénat. Aux États-Unis, en Suède, en Belgique, en Hollande, ils sont jugés par une haute Cour de justice.

La Chambre des députés émanant directement du

pays représente la vigilance ; elle a le soin de veiller à la garde de la Constitution. Mais comme elle est animée de toutes les émotions populaires, cette vigilance peut se changer en une méfiance , qui ne voit partout que complots et attentats. La Chambre des députés ne peut donc être chargée de juger les ministres accusés d'attentat contre la sûreté de l'État. Le jugement doit en être donné au Sénat, moins exposé qu'elle aux contre-coups violents de l'opinion publique.

En divers pays, particulièrement aux États-Unis, on a même pensé que toute Assemblée politique est impropre à constituer un tribunal ; qu'elle peut manquer de l'impartialité nécessaire à cette fonction. La Constitution américaine traite d'une manière générale de la responsabilité des fonctionnaires ; elle comprend parmi les fonctionnaires, les ministres et même le président de la République. Elle a suivi une voie ouverte par l'Angleterre où, depuis la révolution de 1688, les ministres, qui ont encouru la réprobation du Parlement, sont simplement renvoyés du Pouvoir par un vote de la Chambre des communes. La section 3 de l'article 1<sup>er</sup> porte : « Le » Sénat seul aura le pouvoir de mettre en jugement » tous les fonctionnaires publics. Quand la mise en » jugement pèsera sur le président des États-Unis, » le chef de la justice présidera, et nul ne pourra » être déclaré coupable qu'à la majorité des deux » tiers des membres présents. La peine, dans le cas » de mise en accusation de fonctionnaires publics, » ne pourra aller au delà de la perte de la charge

» ou de la prononciation contre lui d'incapacité de  
» posséder, dans les États-Unis, aucune fonction  
» impliquant honneur ou confiance. Mais la partie  
» déclarée coupable pourra néanmoins être mise en  
» accusation, jugée, condamnée et punie des peines  
» portées par la loi. »

Si l'accusé a commis un crime de concussion, de malversation ou de trahison, il doit être puni d'une autre peine que de la dégradation. Après la sentence purement politique prononcée par le Sénat, le coupable est renvoyé, non devant un tribunal exceptionnel, mais devant la haute Cour de justice dont les membres ne peuvent être nommés que du consentement du Sénat. Cette solution du problème de la poursuite des fonctionnaires publics nous paraît remarquable. Le Sénat des États-Unis représentant la liberté des États est le défenseur naturel des libertés de l'individu, quand elles sont méconnues par un fonctionnaire de l'État.

En France, où les membres de la Cour de cassation, comme ceux de tous les tribunaux, sont nommés par le seul Pouvoir exécutif, on ne peut attribuer à cette cour la mission de juger le Pouvoir exécutif. Dans tous les pays où il en est ainsi, malgré l'inconvénient de constituer une Assemblée politique en Cour de justice, la meilleure solution est encore de laisser au Sénat le jugement du chef de l'État et des ministres, sur une mise en accusation par la Chambre des députés.

Cette question de l'intervention du Sénat dans la

poursuite des fonctionnaires, conduit à celle de l'intervention du Sénat dans leur nomination. Aux Etats-Unis, tous les fonctionnaires peuvent être remplacés à l'avènement d'un nouveau Président ; La désorganisation des services publics pourrait en résulter. Le Sénat, défenseur de la tradition, est chargé de réprimer la tendance des partis à faire des choix arbitraires et passionnés ; le Président de la République est obligé de lui soumettre la nomination des fonctionnaires et d'obtenir son assentiment.

En France on pourrait s'inspirer de cet exemple. Sous le régime d'une grande centralisation, il faut un nombre considérable de fonctionnaires ; l'on est tenté de se servir de leur influence en temps d'élections ; l'abstention des fonctionnaires, leur désintéressement de la lutte peut être pris pour de l'hostilité et suffire à provoquer des révocations. Nous pensons que le Sénat pourrait intervenir utilement dans la révocation des fonctionnaires non politiques. Il serait bon que cette révocation ne fût prononcée qu'avec l'assentiment d'une Commission nommée par le Sénat et prise dans son sein.

Ce serait le contraire de ce qui existe aux États-Unis ; là, les fonctionnaires sont nommés avec l'assentiment du Sénat et révocables par le seul Pouvoir exécutif.

*Conclusion*

La substitution du self-gouvernement au régime bureaucratique serait le plus grand bienfait que pût recevoir la France ; cette substitution doit être l'œuvre d'un Sénat sorti des libertés locales, elle en est la raison d'être. Elle remettrait toutes choses en leur place ; elle détruirait les idées fausses dont nous avons été imprégnés par une centralisation trois fois séculaires ; elle nous donnerait la vraie notion de la liberté, qui n'est chez nous qu'à la surface, que nous semblons comprendre lorsque nous sommes en puissance d'un maître, et que nous confondons avec le droit d'exercer le pouvoir, aussitôt que ce maître est renversé et que nous nous sommes mis à sa place.

Toutes les nations modernes, nous ne dirons pas marchent, mais courent vers la démocratie ; elles sont en présence du problème redoutable de son organisation. Il ne suffit pas pour résoudre ce problème de remettre le pouvoir entre les mains de tous les citoyens ; il faut encore éviter un danger qui menace les peuples arrivés à l'âge démocratique ; il faut éviter le despotisme de la foule, ce que les anciens ont appelé la démagogie. Les républiques de la Grèce en sont mortes ; Rome n'a trouvé de refuge que dans le Césarisme, la mort pour être plus lente n'en fut pas moins fatale.

Les peuples modernes auraient tort de croire qu'ils ne sont pas exposés au même danger, ou qu'ils peuvent l'éviter par un Pouvoir fort, c'est-à-dire centralisé. C'est par ce système, au contraire, qu'on le rendra inévitable. Les classes élevées doivent renoncer au moyen par lequel elles ont dirigé la société dans le passé : la centralisation est une arme qui leur échappe, parce que le centre du Gouvernement s'est déplacé, et se déplacera de plus en plus, sous le régime du suffrage populaire. Ces classes ne peuvent reconquérir leur influence que par les services qu'elles rendront à la société ; mais comment pourraient-elles en rendre sous un régime qui met presque partout l'action de l'État à la place de l'action des individus. Elles ne peuvent devenir utiles que sous un régime de larges libertés locales, permettant l'action administrative à un nombre considérable de citoyens.

Si la classe élevée n'accepte pas franchement la démocratie et si elle ne remplit pas la mission de l'organiser par les moyens qui peuvent la rendre intelligente et modérée dans sa marche, la démocratie sera conduite par les ignorants ; elle marchera alors vers le radicalisme, vers le gouvernement de ceux qui lui promettent l'impossible et qui la mèneront aux abîmes.

Le malaise que la France éprouve tient à ce qu'elle est gouvernée au lieu de se gouverner elle-même. Elle est inoccupée, oisive, politiquement parlant ; pour tromper sa faim d'activité, elle mâchonne les journaux

de toutes nuances, elle écoute les discours des charlatans, et elle se laisse envahir par des idées théoriques et fausses. Il faut l'occuper; l'oisiveté politique d'un peuple est la cause de tous ses vices; il faut l'occuper à faire elle-même ses affaires; il faut que la masse des citoyens travaillent chaque jour, chaque heure à l'administration du pays, afin que l'expérience, c'est-à-dire la science, leur apprenne à distinguer le vrai du faux, le réel de l'utopie; afin qu'ils acquièrent les vertus politiques nécessaires à la démocratie.

Le self-gouvernement est le gouvernement de l'aristocratie démocratique; le gouvernement bureaucratique, accompagné du suffrage universel, est le gouvernement de politiciens ignorants que la foule prend pour guides.

Selon que nous choisirons l'un ou l'autre de ces systèmes, nous irons au progrès ou à la décadence.

---

## CHAPITRE V

---

### DE LA RÉFORME DES SÉNATS HÉRÉDITAIRES OU A VIE

---

Les Sénats, héréditaires ou à vie, sont évidemment condamnés à disparaître sous l'influence des idées démocratiques. C'est en vain qu'on s'opposera à cette tendance de notre époque; le seul but réalisable est de préparer des institutions qui dirigent sagement la démocratie.

Le système de division du pouvoir législatif appliqué en France, en Hollande, en Suède, en Amérique et en Suisse peut être appliqué dans les autres pays, puisque partout il y a des provinces et des communes et que partout elles doivent avoir des intérêts propres et des pouvoirs chargés de les défendre. Il est facile de transformer un Sénat, comme celui de la Belgique, dont les membres sont élus, soit par un suffrage restreint, soit dans certaines catégories de citoyens, en un Sénat élu par les pouvoirs locaux; il suffit de substituer un mode d'élection à un autre. Il n'y a pas changement de principe. Il n'en est plus de même, quand il s'agit de transformer des Sénats

comme ceux de l'Angleterre, de la Hongrie, de l'Autriche ou de la Prusse, qui reposent sur l'hérédité ou sur la nomination de leurs membres par la Couronne. Ici, il y aurait changement de principe; la réforme ne peut s'opérer qu'en froissant un grand nombre d'intérêts et en renversant de nombreux obstacles. Les plus puissants de ces obstacles sont l'aristocratie actuellement représentée par les hautes Chambres et la royauté qui espère augmenter son pouvoir en choisissant les membres de ces Chambres.

Cette réforme ne peut être que progressive et lente; à moins d'une révolution, ce qui, la plupart du temps, ne fait que provoquer de violentes réactions et dérouter dans la marche du progrès. Nous allons essayer d'indiquer, pour l'Angleterre, pour la Hongrie et pour l'Autriche, le chemin qui peut conduire progressivement et sans secousse à la réforme de leurs hautes Chambres. Ce que nous dirons de ces pays s'appliquera facilement à d'autres.

### § 1. — *Réforme de la division du Pouvoir législatif en Angleterre.*

Jusqu'en 1832, les circonscriptions électorales, en Angleterre, n'étaient nullement déterminées conformément à la population. Les villes, les cités, les bourgs formaient des *corporations*, des personnes morales, dont les droits politiques ne dépendaient pas du nombre de leurs habitants. Depuis une époque éloignée, ces localités nommaient des députés pour

débattre avec le roi les impôts que celui-ci leur demandait. Elles administraient leurs affaires particulières avec une grande indépendance; elles avaient même un tribunal local (*Court leet*) qui, assisté de jurés locaux, jugeait tout aussi bien les crimes que les simples délits.

Le comté lui-même, sans avoir jamais été érigé à l'état de corporation, a toujours été un centre d'activité politique considérable. Nous jetterons un coup-d'œil sur son histoire, car en Angleterre, toute réforme qui ne repose pas sur les précédents, qui n'est pas une simple modification du passé, n'a pas chance d'aboutir.

Après la réunion de l'Heptarchie, les anciens royaumes furent divisés en comtés. Sous les rois saxons, on trouve trente-deux comtés en dehors de l'Écosse et du pays de Galles. Chacun a son assemblée politique (*shirgemote*) qui se réunit deux fois par an en présence de l'*Ealderman*<sup>1</sup>. A côté de ce représentant du roi, on en trouve un autre, le prévôt du comté (*shirgerefa*), qui s'occupe des détails de l'administration des biens royaux et de la justice. « L'État » est un grand comté, comme le comté est un petit » État.<sup>2</sup> Le tribunal du Comté est tenu par l'*Ealderman* avec l'assistance du *shirgerefa* et des *landlords* » (seigneurs terriens) du comté, soit en personnes,

<sup>1</sup> Gneist, *La Constitution communale de l'Angleterre* trad. Hippert, t. I, p. 48.

<sup>2</sup> Gneist, *Ibidem*, p. 85.

» soit représentés par leurs gerefa (prévôts des seigneurs). Ajoutez-y douze jurés de chaque centurie, un pareil nombre de chaque bourg et, enfin, le gerefa (prévôt) et quatre hommes de chaque paroisse. Dans ces *placita coronæ* on maintenait la paix publique, on traitait une série d'affaires civiles et fiscales en concurrence avec la centurie, ou sur l'appel de ses jugements<sup>1</sup>.

Le shirgemote « formait une assemblée générale et périodique pour toutes les affaires officielles du comté<sup>2</sup>. » On voit que cette assemblée, à laquelle prenaient part toutes les classes de la société, même les habitants des paroisses, et dont la principale attribution était la justice, avait aussi des attributions administratives.

Après la conquête normande, l'administration continua d'être intimement liée à la juridiction dans le tribunal de comté. Les vassaux de la Couronne y remplacèrent les Thanés saxons et tous les *libere tenentes* furent obligés d'assister aux séances. Les jurés restèrent au nombre de douze.

Cette organisation s'est transmise jusqu'à nos jours en se transformant. Le shirgemote bisannuel s'est changé en sessions trimestrielles (*Quater sessions*). Dans ces sessions paraissent : le sheriff qui est une transformation de l'Ealderman, les magistrats de

<sup>1</sup> Anstey, *A guide to the history of the laws and Constitution of England*.

<sup>2</sup> Gneist, *Ibidem*, p. 47.

paix qui ont succédé aux landlords, les jurés qui sont restés les représentants de la population.

Aujourd'hui, les comtés sont au nombre de cinquante-deux pour l'Angleterre et le pays de Galles. Les magistrats de paix en activité sont d'environ dix mille. Les assemblées générales dans lesquelles tous les magistrats de paix d'un comté sont convoqués, n'ont plus lieu que rarement; le comté s'est divisé en districts, où les magistrats du voisinage se réunissent en quater sessions. Ces sessions ont des attributions pénales très étendues puisque la trahison et les crimes, entraînant la peine de mort ou la déportation à vie, sont seuls distraits de leur compétence. Leur autorité administrative comprend la police, les règlements administratifs, l'autorisation des taxes de comté, la construction et l'entretien des locaux nécessaires à l'exercice de la police et de la justice, la construction des ponts et la nomination d'employés salariés pour ces différents services. De nos jours, toute la police du comté a été placée sous l'autorité des magistrats de paix.

Il a été question, ces dernières années, de faire du comté un centre administratif plus actif encore; de lui donner, comme à nos départements, une véritable assemblée délibérante et un pouvoir exécutif chargé d'en exécuter les décisions. Cette réforme est dans la logique des choses. Tous les autres pays possèdent la province, le cercle, le comitat, etc., c'est-à-dire une circonscription administrative intermédiaire entre le pays tout entier et les communes. Depuis

cinquante ans l'Angleterre a fait de la centralisation locale, dans les unions de paroisse, dans les districts de routes, etc., qu'elle a chargés d'un grand nombre d'affaires exclusivement attribuées autrefois à la paroisse.

Il ne faut pas confondre cette centralisation locale, faite au profit de nouveaux pouvoirs locaux, avec la centralisation au profit de l'État.

Le chemin est donc tout tracé et suivi depuis longtemps; le comté lui-même deviendra un des principaux éléments de l'organisation administrative du pays. Nous avons montré qu'il a toujours été un centre d'activité très actif; c'est ce qui explique pourquoi il envoie, aussi bien que les bourgs et les cités, des représentants au Parlement.

Après la victoire des barons sur la royauté, le comté fut représenté au grand Conseil de la nation par deux chevaliers, comme la cité était représentée par deux citoyens et le bourg par deux bourgeois. Plus tard, les grands comtés, tels que Chester, Lancaster, Surrey et Cornwall envoyèrent quatre députés à la Chambre des communes. Ici apparaît déjà l'idée de proportionner le nombre des représentants à la population.

Par l'acte de réforme de 1832, cinquante-six bourgs ayant moins de deux mille habitants et nommant cent onze députés, furent privés de leur droit d'élection; trente bourgs, ayant moins de quatre mille habitants, perdirent chacun un représentant; par contre, vingt-deux grandes villes reçurent le droit de nommer deux représentants, vingt autres reçurent

le droit d'en nommer un. « On tint également » compte, dans la distribution des sièges, du chiffre » de la population des comtés, et le nombre des députés des comtés fut porté de 91 à 159<sup>1</sup>.

Le nombre des électeurs fut considérablement augmenté; il s'éleva à 370 mille pour les comtés et à 285 mille pour les villes de l'Angleterre et du Pays de Galles; il y en eut 33 mille dans les comtés et 31 mille dans les villes de l'Écosse; 60 mille dans les comtés et 32 mille dans les villes de l'Irlande. Le total s'élevait à 768 mille électeurs.

Depuis la loi qu'Erskine May appelle *la grande Charte électorale* de 1832, le vote a été étendu à un grand nombre de personnes et les sièges ont été répartis plus équitablement. En 1884, M. Gladstone a proposé un nouveau bill de réforme, et ce bill est accompagnée d'un autre qui remanie les circonscriptions électorales et proportionne davantage encore, le nombre des députés au nombre des électeurs.

On le voit, en Angleterre comme en France, l'idée de proportionner la représentation à la population a fait de grands progrès et tend à se réaliser de plus en plus. La réforme de 1832 a été le point de départ d'une véritable révolution dans les institutions de l'Angleterre. Jusqu'à cette époque, la Chambre des communes, comme son nom l'indique, représentait tout autant les libertés et les intérêts locaux, que

<sup>1</sup> Erskine May, *Hist. constit. de l'Angleterre*, trad. Cornélis de Witt. T. I, p. 422.

l'ensemble de la nation. C'était plus particulièrement la Chambre des lords qui représentait l'État, puisqu'elle était le plus puissant appui de la royauté dont elle émane. Voilà les bases sur lesquelles la division du pouvoir législatif reposait depuis des siècles ; mais du moment que la Chambre des communes est nommée proportionnellement à la population, elle change de caractère, elle devient la représentation de l'unité nationale ; elle prend pour rôle la défense des intérêts de l'État, elle perd son droit à porter le titre de Chambre des communes. Les libertés locales n'ont plus d'appui ni de représentation. La Constitution a perdu son équilibre, puisque les deux Chambres tendent au même but, c'est-à-dire au renforcement de la centralité.

Un parti nombreux et puissant, qui trouve une force sans cesse grandissante dans les villes industrielles et dans l'élargissement du droit de suffrage, incline à la centralisation au profit de l'État. Le parti démocratique a pour principe de pousser à l'intervention de l'État en toutes choses, afin d'arriver promptement à la satisfaction de ses demandes. L'Angleterre a pu résister, jusqu'à ce jour, à cette tendance, parce qu'une tradition de huit siècles ne se renverse pas facilement, parce que le pays est couvert de pouvoirs locaux où les citoyens par centaines de mille participent aux affaires, et que ni ces pouvoirs, ni ces citoyens ne sont disposés à se laisser dépouiller de leurs fonctions.

Mais si l'on jette un coup-d'œil en arrière, on voit

que depuis 50 ans la démocratie monte en Angleterre presque avec la même rapidité qu'en France; elle n'est pas loin du suffrage universel. La Chambre des lords qui prétend participer au gouvernement de l'Angleterre en vertu d'un droit héréditaire, est violemment attaquée. On peut prévoir que dans un temps assez court cette Chambre subira des modifications profondes et alors pourrait disparaître un dernier obstacle à l'absorption de l'individu dans l'État, car la Chambre des lords, composée de puissantes individualités, défend les droits de l'individu tout en appuyant le principe d'autorité et les prérogatives de la Couronne.

En Angleterre, les réformes ne se font jamais subitement; il est probable que la Chambre des lords se transformera par des changements lents et successifs qui, peu à peu, en modifieront le fonds et l'esprit. Pour opérer ces changements il faut un principe, sous peine de se perdre dans les tâtonnements et dans les faux pas. Quel est ce principe? Comment et par quel moyen peut-on transformer une Chambre héréditaire et recrutée par la nomination royale, en une Chambre qui soit compatible avec les idées et les besoins de la société moderne?

Il a été souvent question de nommer des pairs à vie, dans l'espérance que la Chambre des lords se renouvelant plus fréquemment et sortant plus directement des générations actuelles, serait moins réfractaire à la marche du progrès. Mais cet avantage serait racheté par un grave inconvénient. La Chambre des

lords cesserait d'être une des bases de la liberté anglaise; le pair à vie nommé par le gouvernement perdrait l'esprit d'indépendance que possède le pair héréditaire. On arriverait à composer une assemblée qui, comme l'autre Chambre, inclinerait exclusivement vers l'extension du pouvoir de l'État, vers la centralisation. Les Anglais ont aperçu le danger et ils ont repoussé cette réforme. Les expériences que l'on a faites, sur le continent, de Chambres hautes recrutées par des pairies viagères ne sont pas propres à modifier leur opinion. Les pairies viagères, malgré le talent et le mérite de ceux qui en sont revêtus, ne peuvent constituer que des assemblées sans volonté propre et sans autorité, parce qu'elles n'ont aucune racine dans le pays.

La pairie héréditaire et la pairie viagère étant mises de côté, il ne reste d'autre principe que l'élection pour constituer un Sénat.

L'élection n'est pas inconnue à la Chambre des lords, et c'est heureux, puisque dans le pays de la tradition par excellence, tout ce qui n'a pas de précédents est condamné à l'avance. Une réforme n'y est jamais que l'extension ou le perfectionnement d'une chose existante. Les vingt-huit pairs irlandais sont élus à vie, par la noblesse d'Irlande; les quarante-six pairs écossais sont élus par la noblesse d'Écosse pour le même temps que les députés. Cette base électorale ne peut évidemment être conservée; elle est en contradiction avec tous les progrès que le régime électoral a faits, en Angleterre, vers le suffrage universel.

La base de l'élection pour un Sénat moderne ne peut être, nous l'avons prouvé, que la représentation des libertés et des pouvoirs locaux. Les Anglais sont plus à même, que ceux qui sont étrangers à leur pays et à leur administration, de choisir les personnes qui doivent participer à l'élection des nouveaux pairs. Nous proposerons cependant, mais à titre d'indication seulement, de former le corps électoral pour la pairie :

1° Des magistrats de paix en activité, ce qui maintiendrait, au moins provisoirement, et jusqu'au moment où le mode de nomination des magistrats de paix sera modifié, l'influence de la Couronne dans la haute Chambre;

2° De délégués des bourgs, des cités, des villes, des paroisses, des unions de paroisses, des districts de routes, etc. Le nombre de ceux qui prennent part à l'administration est d'environ deux cent quarante-quatre mille pour l'Angleterre et le pays de Galles<sup>1</sup>. Le collège électoral pour la Chambre haute devrait-il les comprendre tous, ou seulement une partie? Nous penchons pour la première solution. Ce collège électoral élirait-il directement les pairs, ou nommerait-il des délégués? Nous pensons que la nomination de délégués est préférable. Si tous les membres des administrations locales devenaient électeurs pour la pairie, il serait à craindre que leur propre élection ne fût faite en vue de ce mandat et ne devînt elle-même

<sup>1</sup> Voir notre livre sur *les Institutions municipales et provinciales comparées*, page 442.

complètement politique, au détriment des affaires locales. Les délégués seraient élus par des collèges composés des maires, des alderman, des conseillers municipaux, des gardiens et des inspecteurs des pauvres, des surveillants des routes, etc. Le nombre des délégués devrait être au moins aussi grand que celui des magistrats de paix, car le comté peut devenir un petit Etat tendant à absorber à son profit l'action administrative des localités qu'il renferme. Nous nous contenterons de donner ces indications générales, il est évident que les détails ne peuvent en être arrêtés que par les Anglais eux-mêmes.

Les éléments actuels de la Chambre des lords se renouvellent très promptement. De 1700 à 1821, 667 familles ont été élevées à la pairie; en outre, Georges IV en éleva 59 à cette dignité, et la reine Victoria, plus de 60. Cependant, il n'y a plus, actuellement, que 500 membres de la Chambre des lords, y compris 74 pairs élus, et une dizaine d'évêques et archevêques qui sont membres de droit de la haute Chambre.

Si une loi portait que le nombre des pairs est fixé à 500, que la Couronne ne pourra transférer la pairie dans une branche féminine, que toute pairie vacante sera remplie par élection dans la forme que nous avons proposée, que ce mode d'élection s'étendra à l'Écosse et à l'Irlande, en moins de cent ans l'élément électif dominerait dans la Chambre des lords.

On tirerait au sort pour déterminer l'ordre dans lequel les comtés éliraient les membres de la Chambre haute dont les sièges viendraient à vaquer.

La transition se ferait ainsi sans secousse d'une pairie héréditaire à une Chambre haute élective. Pour adoucir la transition on pourrait même rendre viager le nouveau mandat.

L'Angleterre trouverait de nombreux avantages dans cette réforme. Elle mettrait une de ses principales institutions en rapport avec les idées modernes et ferait cesser les violentes attaques dont cette institution est l'objet; elle rétablirait, dans sa Constitution, un équilibre qui est sur le point d'être rompu; elle posséderait, de nouveau, un pouvoir capable de s'opposer à l'agrandissement démesuré du pouvoir central, au socialisme d'État dont M. Gladstone et M. Goschen se sont vivement préoccupés dans ces derniers temps, et qui est un danger inhérent aux sociétés démocratiques.

§ 2. — *Réforme de la division du pouvoir législatif en Autriche-Hongrie.*

Ce que M. de Metternich disait un jour de l'Italie est surtout vrai de l'Autriche, elle n'est qu'une expression géographique. Cet empire renferme : 1° des Allemands, qui naturellement tournent leurs regards vers l'Allemagne, depuis qu'ils ont perdu la prépondérance politique en Autriche et depuis que l'Allemagne a constitué son unité; 2° des Tchèques, qui rêvent le relèvement du royaume de Bohême, jadis puissant et glorieux; 3° des Polonais, qui songent à la reconstitution de la Pologne; 4° des Hongrois, attachés à leur antique indépendance; 5° des

Croates, des Serbes, des Esclavons, et d'autres encore qui tous défendent avec non moins d'énergie leurs libertés nationales.

Il n'y a pas de peuple autrichien; il est à créer. Pour former l'unité de l'Autriche, on a essayé de divers systèmes, d'abord et pendant deux siècles, du centralisme à outrance. Ce système a échoué devant la résistance des races qui composent l'Empire. Les idées modernes de liberté lui ont porté le dernier coup. Le dualisme actuel ne peut conduire à l'unité puisqu'il en est la négation même; c'est un compromis provisoire, dont la durée première avait été fixée à dix ans, et qui a été renouvelée pour une période semblable. Il a donné satisfaction à la Hongrie, mais non aux autres provinces de l'Empire, et surtout il ne peut servir à l'unité.

Reste la Fédération. Jusqu'à ce jour, ce système a rencontré beaucoup d'opposition, principalement de la part des Hongrois, parce que des luttes séculaires ont excité de fortes défiances contre l'Autriche, et aussi parce que ce système de gouvernement a ses formes nécessaires qu'on nous paraît avoir méconnes quand on a essayé de le réaliser.

Le gouvernement fédératif a pour but de faire une large part aux deux intérêts de la société, à la centralisation et à l'indépendance; il a donc pour conséquence la nécessité de constituer deux pouvoirs chargés de représenter et de défendre ces deux intérêts. La représentation de l'intérêt provincial et communal est surtout nécessaire en Autriche, où cet intérêt est fortifié par des différences de race.

La question de l'organisation de l'Empire est toujours pendante et pour la résoudre il faut tenir compte des quatre partis politiques qui partagent le pays ; ce sont :

1° Le parti centraliste qui, sans vouloir une centralisation aussi forte qu'en France, réclame pour le Reichsrath le droit de régler tout ce qui est d'intérêt général. Ce parti se recrute principalement parmi les Allemands qui espèrent reconquérir, par cette centralisation, une partie de l'influence prépondérante qu'ils ont exercée autrefois. Il a pour adversaires les Hongrois et les Slaves qui se souviennent de l'ancien despotisme allemand.

2° Un parti recruté principalement en Hongrie et qui soutient le dualisme actuel, c'est-à-dire la division de l'Empire en deux parties ayant chacune son gouvernement spécial. Ce parti a pour adversaires presque tous les peuples de la Cisléthanie, particulièrement les Tchèques.

3° Le parti autonomiste représenté surtout par les Polonais qui, nouvellement annexés à l'Autriche, ne désirent pas se fondre avec elle, espérant toujours le rétablissement de la Pologne.

4° Le parti fédéraliste, qui voudrait substituer au dualisme actuel, une fédération dans laquelle tous les États, y compris la Hongrie, entreraient à titre égal<sup>1</sup>.

C'est au milieu de ces quatre partis, qui se subdivisent en mille nuances, que l'Autriche doit naviguer

<sup>1</sup> Daniel Lévy, *L'Autriche-Hongrie*, p. 266.

comme un navire au milieu d'écueils; vienne une tempête, elle risque de se briser.

Avant d'indiquer les moyens que nous proposons pour constituer la fédération en Autriche et pour la faire accepter, il est nécessaire de résumer, en quelques mots, l'organisation actuelle.

En Hongrie, la haute Chambre compte plus de huit cents membres dont la plupart siègent à titre héréditaire et les autres en vertu des dignités et des hautes fonctions dont ils ont été revêtus par le roi. Deux sénateurs sont élus par la diète de Croatie.

Autrefois les députés à la seconde Chambre étaient les représentants des intérêts des Comitats, plus encore que ceux de l'intérêt national. Chaque comitat nommait plusieurs représentants, mais ceux-ci n'avaient qu'une seule voix, et ils recevaient un mandat impératif de leurs électeurs. C'étaient donc bien les libertés, les intérêts locaux qui se trouvaient représentés. La Diète aurait pu porter le nom de Chambre des Comitats comme, en Angleterre, elle porte celui de Chambre des Communes.

En 1848, une réforme radicale s'est accomplie en Hongrie; toutes les classes de la Société ont reçu le droit de suffrage; les députés ont été nommés proportionnellement à la population, et ils votent par têtes. La Chambre des députés est devenue la représentation de l'unité nationale. La Hongrie, comme l'Angleterre, a perdu le pouvoir qui défendait ses libertés locales, et, sous l'influence des idées démocratiques, elle est exposée à voir son gouvernement

central se développer d'une manière exagérée, à moins qu'elle ne fasse une réforme dans sa Constitution.

En Cisléthanie, la haute Chambre se compose principalement de membres nommés à vie par l'empereur et d'un certain nombre de membres nommés à titre héréditaire. La seconde Chambre est formée de députés élus par : 1° la grande propriété foncière ; 2° les villes ; 3° les communes rurales ; 4° les Chambres de commerce et de l'industrie. Elle représente donc les intérêts particuliers et locaux bien plus que l'unité du pays. Dans les provinces de la Cisléthanie, il n'y a qu'une seule Chambre, dont les membres sont, de même, nommés par catégories et forment la représentation des villes, des communes, de la grande propriété et de l'industrie, bien plus que celle des intérêts généraux de la province.

L'unité de l'empire d'Autriche est représentée par deux délégations, dont les membres sont élus par les parlements autrichiens et hongrois. Chacune de ces délégations se compose de 60 membres, dont 20 sont élus par la haute Chambre et 40 par la seconde. Les délégations se réunissent, ou séparément, ou en séance plénière, mais dans ce dernier cas, aucun débat n'a lieu et on se contente de voter.

Cette organisation de l'empire d'Autriche n'est pas en rapport avec les progrès de la science politique, qui enseigne qu'en tous pays il faut une représentation de l'unité, c'est-à-dire une Chambre dont les membres soient élus directement et proportionnellement à la population, et qui regarde comme très impar-

faits les Sénats dont les membres sont nommés à vie par la Couronne.

L'Autriche-Hongrie est tout à la fois une confédération entre ses deux parties principales et une fédération entre les provinces qui composent chacune de ces parties. On n'y aperçoit nulle part, sauf en Hongrie, la représentation de l'unité ; aussi l'on peut affirmer qu'avec une telle organisation, jamais les éléments si divers, dont il est formé, ne se fondront ensemble. Ce défaut d'institutions propres à faire l'unité est pour elle une cause de faiblesse, d'embarras incessants et inextricables ; il peut amener des désastres et même la dislocation.

L'Autriche est entrée tard dans la voie constitutionnelle ; il n'est donc pas étonnant que son gouvernement soit imparfait. Elle a eu le tort de prendre pour modèle des institutions qui partout sont en décadence, après avoir été, dans le passé, un grand progrès.

Le problème qu'elle doit résoudre, c'est d'augmenter sa cohésion, son unité, tout en respectant les intérêts spéciaux et les libertés des différentes parties dont elle se compose ; il est difficile sans doute, mais il n'est pas insoluble, puisqu'il a été résolu par les Etats-Unis d'Amérique. L'Autriche doit comme ce pays établir partout, du haut en bas de l'organisation politique, la représentation des deux intérêts de la société, de l'unité et de l'indépendance, de la centralisation et de la décentralisation.

Toute bonne réforme doit se faire sans secousse et par une simple transformation des institutions exis-

tantes. La première condition pour obtenir ce résultat, c'est d'avoir un principe pour guide et un but bien défini. Dans ces conditions, on peut marcher aussi lentement qu'on voudra, pourvu qu'on ne perde jamais de vue ni ce but, ni ce principe.

Nous ne pouvons nous occuper ici que des changements à apporter aux deux Chambres. Nous commencerons par la Hongrie :

Le 20 octobre 1884, le gouvernement hongrois a présenté un projet de réforme de la Chambre des Magnats; d'après ce projet, tous les Magnats héréditaires ne payant pas 3,000 florins d'impôt foncier, seraient éliminés, ce qui en réduirait considérablement le nombre. Il y aurait des pairs, nommés à vie par le roi, dans la proportion d'un quart de la totalité des membres. Cette proportion n'est pas très grande, mais le gouvernement espère que les membres nommés par lui seront plus assidus aux séances que les Magnats héréditaires et qu'ils lui seront d'un grand secours.

Nous rappellerons les objections qui ont été faites en Angleterre contre l'institution des pairs à vie; cette réforme parut un danger pour l'avenir, par l'accroissement trop considérable des prérogatives de la Couronne; on y vit le point de départ d'une Chambre des lords sans indépendance vis-à-vis du gouvernement et, par conséquent, une atteinte à la liberté. Nous ajouterons que mettre une Chambre, dont un grand nombre de membres sont nommés à vie par le roi, en présence et en antagonisme d'une Chambre nommée par la nation hongroise, dans des

conditions très démocratiques, c'est marcher au-devant de conflits insolubles; il y aura des chocs violents entre deux pouvoirs issus de principes différents. Nous ne croyons pas que le progrès soit dans cette voie.

On trouve en Hongrie, comme en Angleterre, un élément électif dans la Chambre haute, ce sont les sénateurs élus par la diète de Croatie; c'est cet élément qu'il faut développer. On pourrait d'abord donner aux diètes des comitats et des villes libres le droit de nommer les sénateurs. Cette réforme aurait pour défenseurs tous ceux qui tiennent aux libertés des comitats; ils sont nombreux et ils y verraient le moyen de constituer un pouvoir propre à défendre ces libertés. Mais nous avons montré les inconvénients d'un pareil collège sénatorial, s'il était seul chargé d'élire les membres de la Chambre haute. Les libertés des circonscriptions inférieures aux comitats ne seraient pas suffisamment protégées; le comitat est lui-même un petit Etat qui tend à centraliser et à absorber les éléments qui le composent. Nous pensons donc que pour former le collège électoral chargé d'élire les Magnats, il faut adjoindre aux membres des diètes, les conseillers municipaux des villes et des communes, ou, ce qui vaut mieux encore, des délégués choisis par ces conseillers.

Il est impossible de songer à remplacer brusquement les Magnats héréditaires par des sénateurs élus; il faut chercher une transition. Voici ce que nous proposons: Le nombre des membres de la haute

Chambre serait réduit, et fixé à un certain chiffre. On pourrait, comme en Angleterre, restreindre le droit de siéger héréditairement au chef de la famille en ligne directe. Chaque vacance serait remplie par une élection faite dans les conditions que nous venons d'indiquer. Cette réforme amènerait promptement une profonde modification dans l'esprit de la haute Chambre ; l'élément héréditaire tendant sans cesse à décroître par extinction, l'élément sorti de l'élection deviendrait bientôt dominant.

Dans la Cisléthanie, il importe de constituer la représentation de l'unité comme en Hongrie. « La » représentation issue des diètes, au lieu de représenter l'esprit général des peuples dans ses diverses » nuances, ne résume que l'esprit particulariste des » provinces. L'empire, comme individualité nationale » et politique, en dehors de la dynastie, ne trouve » nulle part son expression<sup>1</sup>. » Pour constituer la représentation de l'unité, il suffirait de modifier la loi électorale, de détruire les privilèges électoraux qui existent, et de faire nommer les députés proportionnellement à la population.

Au mois de septembre 1869, le docteur Giskra, ministre de l'intérieur, consulta les diètes provinciales sur la convenance de modifier cette loi et principalement sur la question de savoir si les députés au Reichsrath devaient continuer à être nommés par les

<sup>1</sup> Daniel Levy. *L'Autriche-Hongrie, ses institutions et ses nationalités*, 1 vol. in-18, 1871, p. 263.

diètes, ou si leur élection devait procéder directement des électeurs. Neuf diètes se prononcèrent pour l'élection directe, trois contre, et cinq refusèrent même de s'en occuper<sup>1</sup>.

Si l'on veut faire accepter cette réforme par toutes les provinces, il faut, à côté d'une assemblée représentant l'unité, en organiser une autre représentant l'indépendance. On atteindra ce résultat, en faisant nommer un Sénat par les diètes des provinces, ce qui donnerait satisfaction aux droits électoraux actuels de ces diètes, et en leur adjoignant les délégués des conseils municipaux.

La réforme que nous proposons pour l'ensemble de la Cisléthanie s'appliquerait à chacune de ses provinces; il importe d'y organiser la représentation des deux intérêts sociaux, d'y constituer deux Chambres sur les bases que nous venons d'indiquer.

L'unité manque partout en Autriche, parce que partout, sauf en Hongrie, manque la représentation de l'unité; lorsqu'elle sera organisée dans toutes les parties de l'empire, le gouvernement central aura un point d'appui solide et puissant. Jusquelà, il rencontrera des obstacles insurmontables à toutes les réformes qu'il tentera pour établir un peu de cohésion au milieu des peuples qu'il a pour mission de concilier.

Il ne s'agit pas d'organiser une unité, une centralisation comme celles de la France et de la plupart

<sup>1</sup> Daniel-Levy. *Ibidem*, p. 161.

des pays de l'Europe ; l'empire d'Autriche est formé de peuples trop différents par la race, par la langue, par les mœurs et par les intérêts, pour qu'une semblable unité puisse être tentée avec succès. C'est en vain que le gouvernement l'a essayé dans le passé.

L'Autriche est vouée à la fédération, c'est-à-dire à ce système dont la Suisse et la République américaine offrent le meilleur modèle. La fédération a, comme nous l'avons montré, des degrés qui peuvent être plus ou moins élevés vers l'unité nationale, et qui doivent se rapprocher plus ou moins de cette unité, selon les besoins et les conditions des pays.

Il est bon qu'une expérience comparée se fasse entre le gouvernement unitaire et le gouvernement fédéral ; la science politique, comme toutes les sciences, ne peut progresser que par l'expérience, en dehors de laquelle toutes les théories sont de simples hypothèses, la plupart fausses. La Suisse, l'Autriche, les Etats-Unis essaient la forme fédérale, tandis que la France, l'Italie, l'Espagne, essaient la forme unitaire. C'est une expérience intéressante, nécessaire même, car il n'est pas prouvé que la forme unitaire soit la meilleure pour le développement des qualités politiques des peuples, et, par conséquent, pour le progrès de leur puissance et de leur prospérité. Mais il faut que cette expérience se fasse dans les meilleures conditions, et suivant les principes du gouvernement fédératif. Les Etats-Unis d'Amérique ont fixé ces principes, il importe que l'Autriche s'y conforme.

Le gouvernement fédéral emporte la création d'une

institution puissante, chargée de défendre la liberté de toutes les parties dont se compose la fédération. Jamais l'Autriche n'obtiendra de ses peuples l'organisation d'un pouvoir unitaire et centralisateur, si en même temps, ou même auparavant, elle n'organise sans hésitation, un large pouvoir décentralisateur.

Il faut porter ces principes dans la réforme du pouvoir central, comme dans celle des pouvoirs provinciaux. Les deux délégations actuelles sont insuffisantes pour représenter tout à la fois l'unité de l'empire et les libertés des Etats; elles ne représentent que le dualisme établi en 1867. Sous l'influence de ce compromis, le violent antagonisme, qui existait depuis des siècles entre l'Autriche et la Hongrie, s'est détendu; mais il est évident que cette solution toute empirique n'est que provisoire, qu'elle doit en préparer une autre plus rationnelle, plus propre à donner une égale satisfaction à toutes les parties du pays.

Voici, croyons-nous, l'organisation à laquelle il faudrait arriver par un sage progrès. L'empire aurait deux Chambres: la haute Chambre serait composée de sénateurs tous nommés par les diètes des Etats et des provinces, proportionnellement à la population. On ne peut, ici, faire accepter, comme aux Etats-Unis, l'égale représentation des petites et des grandes provinces; jamais la Hongrie et la Bohême ne se contenteront d'une représentation sénatoriale égale à celle de la Moravie ou du territoire de Voralberg. On pourrait fixer un minimum de sénateurs attribués aux petits Etats et un maximum pour les grands, afin de préser-

ver les premiers de la prépondérance trop forte des seconds. L'autre Chambre serait nommée proportionnellement à la population de chaque province et directement. Avec ces institutions, l'Autriche irait d'elle-même, et par la force des choses, à l'unité.

Tous les Etats et provinces, sauf peut-être la Hongrie, accueilleraient avec enthousiasme cette organisation qui garantirait leurs libertés. La Hongrie seule pourrait craindre que son influence ne fût diminuée par la communication de ses libertés aux autres parties de l'empire; mais deux considérations l'amèneraient à accepter les principes d'une fédération égale pour tous. La haute Chambre que nous proposons serait évidemment animée d'un esprit très décentralisateur; elle défendrait avec énergie l'indépendance des provinces qui en auraient nommé les membres. La solidarité des intérêts ferait bientôt comprendre le besoin de s'unir pour la défense de cette indépendance, de celle de la Hongrie comme de celle des autres provinces. La Hongrie aurait une influence considérable dans cette haute Chambre, par le nombre de ses sénateurs et par la valeur personnelle que donne, aux hommes politiques, la pratique séculaire du gouvernement représentatif.

Dans une fédération, les rapports qui relient les parties au centre peuvent varier, ainsi qu'on le voit en Suisse et en Amérique. Il en est de même en Autriche, où le corps électoral change suivant les provinces. La Hongrie pourrait débattre, comme elle l'a fait en 1867 et en 1878, les conditions sous

lesquelles elle entrerait dans la fédération ; conséquemment, nous ne voyons pas quelle objection sérieuse elle pourrait formuler contre le gouvernement fédératif, appliqué à tout l'empire.

Nous croyons, au contraire, qu'elle aurait intérêt à ne pas s'opposer aux autres provinces et à ne pas exciter contre elle un mouvement de l'opinion publique. Elle ne doit pas se dissimuler qu'elle a de nombreux ennemis, suscités soit par l'antagonisme de race, soit par la jalousie de ceux qui envient ses privilèges, soit enfin par l'opposition de ceux qui professent que la liberté politique doit être restreinte dans d'étroites limites. Elle ne doit pas perdre de vue qu'elle est isolée en Europe et comme perdue au milieu de la race slave ; qu'elle est située sur la frontière de la Russie, puissance dont l'idéal est de réunir toute la race slave en un même empire ; elle ne doit pas perdre de vue qu'elle a le plus grand intérêt à la cohésion de l'empire d'Autriche, que si elle empêchait cette unité, elle risquerait d'être dévorée, elle aussi, par son puissant adversaire.

Elle a donc besoin de s'unir étroitement aux autres parties de l'Autriche dans un but de défense commune. Ses libertés étant sauvegardées, elle comprendra la nécessité d'organiser un pouvoir chargé de représenter et de défendre l'unité de l'empire dont elle fait partie.

Ces réformes ne peuvent se faire en un jour ; il importe au contraire de marcher lentement, d'essayer d'abord dans une, ou deux provinces au plus, afin de

toujours appuyer la théorie par l'expérience, afin de ne pas heurter brusquement des intérêts et des préjugés hostiles. Quand il s'agit de réformer une Constitution aussi compliquée que celle de l'Autriche, il n'est pas indifférent de commencer par un point ou par un autre ; on réussira ou on échouera, suivant le mode de procéder. C'est dans les provinces qu'il faut constituer d'abord la représentation des deux intérêts de la société, de la centralité et de l'indépendance. Dans chacune d'elles, petite ou grande, un Sénat, nommé par les délégués des pouvoirs locaux, doit venir équilibrer la puissance d'une Chambre élue directement et proportionnellement à la population. Il ne serait pas difficile de trouver, dans la Cisléthanie, une province où cette réforme serait acceptée avec empressement. Nous citerons la Bohême qui est l'adversaire le plus ardent du dualisme actuel et au sein de laquelle domine le parti fédéraliste. Une Constitution, qui lui donnerait deux Chambres spécialement destinées l'une à protéger ses libertés locales et l'autre ses libertés nationales, y serait d'autant mieux accueillie qu'aucune Chambre haute n'y existe, qu'il n'y aurait pas à déposséder une aristocratie du droit de constituer cette Chambre.

La réforme, accomplie en Bohême ou ailleurs, servirait d'exemple pour faciliter sa réalisation dans les autres provinces. Ce système de gouvernement serait aisément compris par tous ceux qui le verraient fonctionner sous leurs yeux ; il deviendrait le modèle, le type, que chacun voudrait réaliser. Il se

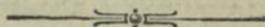
formerait, en sa faveur, une pression de l'opinion publique à laquelle les Hongrois eux-mêmes seraient incapables de résister.

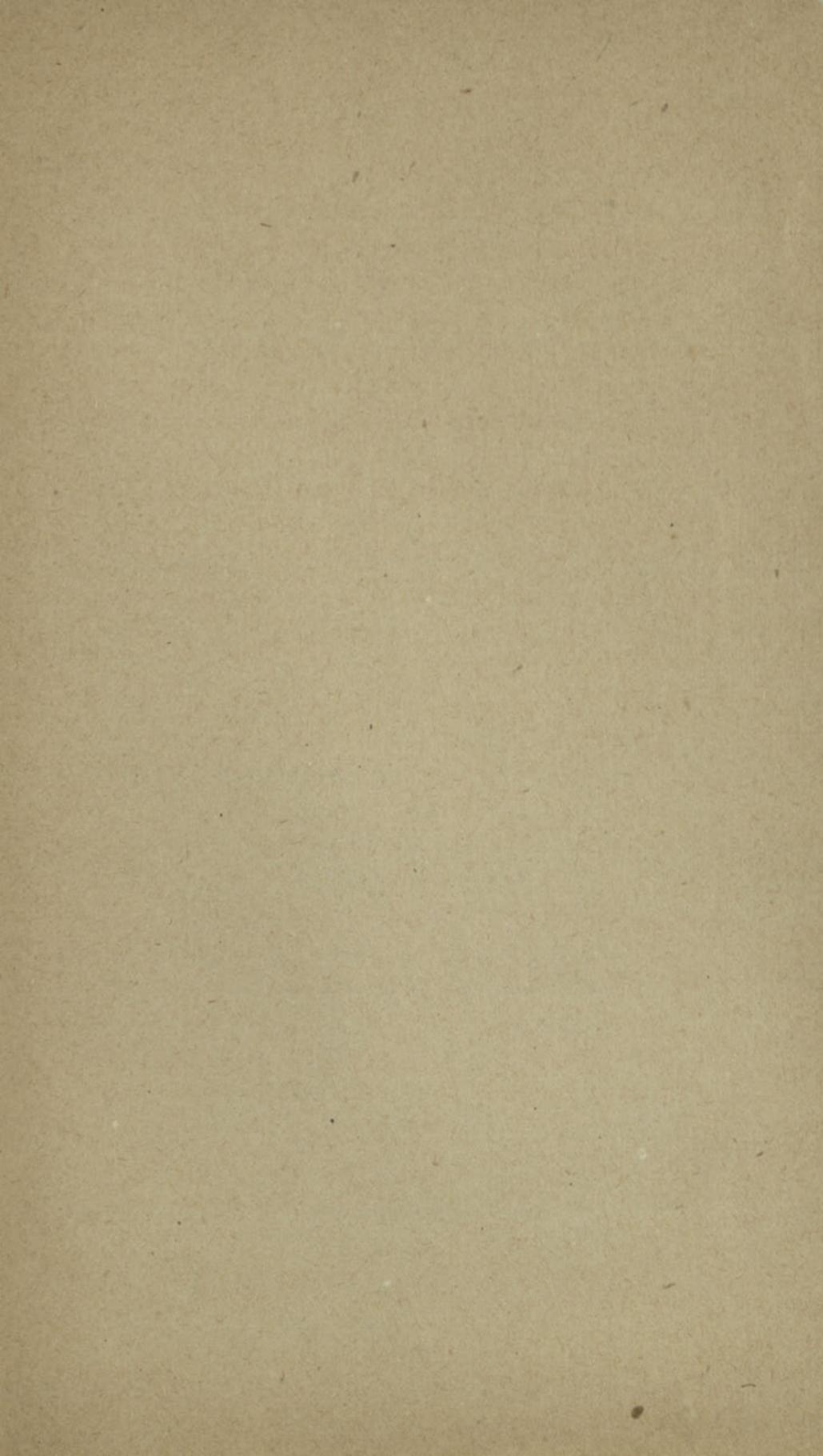
Une des grandes difficultés de constituer deux Chambres pour l'ensemble de l'empire, est celle de décider en quelle langue auront lieu les débats ; elle paraît insurmontable si l'on ne songe qu'aux différents survenus entre la Hongrie et l'Autriche, à propos de la langue devant servir à leurs relations officielles. L'Autriche a voulu imposer l'allemand au Parlement de la Hongrie ; c'était une faute ; les Hongrois doivent pouvoir se servir de la langue magyare dans leur Parlement, comme les Tchèques, de la langue tchèque, comme les Polonais, de la langue slave, etc. Mais cette liberté étant bien assurée, les différentes races comprendront la nécessité d'une langue commune pour traiter les affaires communes. Cette langue ne peut être que l'Allemand, parce qu'il est répandu dans toutes les provinces ; parce qu'il est connu à l'étranger et peut seul être usité dans les relations extérieures ; parce qu'enfin seul il a reçu un grand développement littéraire et scientifique. L'opposition qu'il a rencontrée disparaîtra lorsque les diverses races auront la certitude que personne ne songe à les déposséder de leur propre idiome, dans la législation et dans l'administration de leurs affaires particulières.

On comprend l'hésitation que les gouvernements de l'Angleterre et de la Hongrie peuvent éprouver

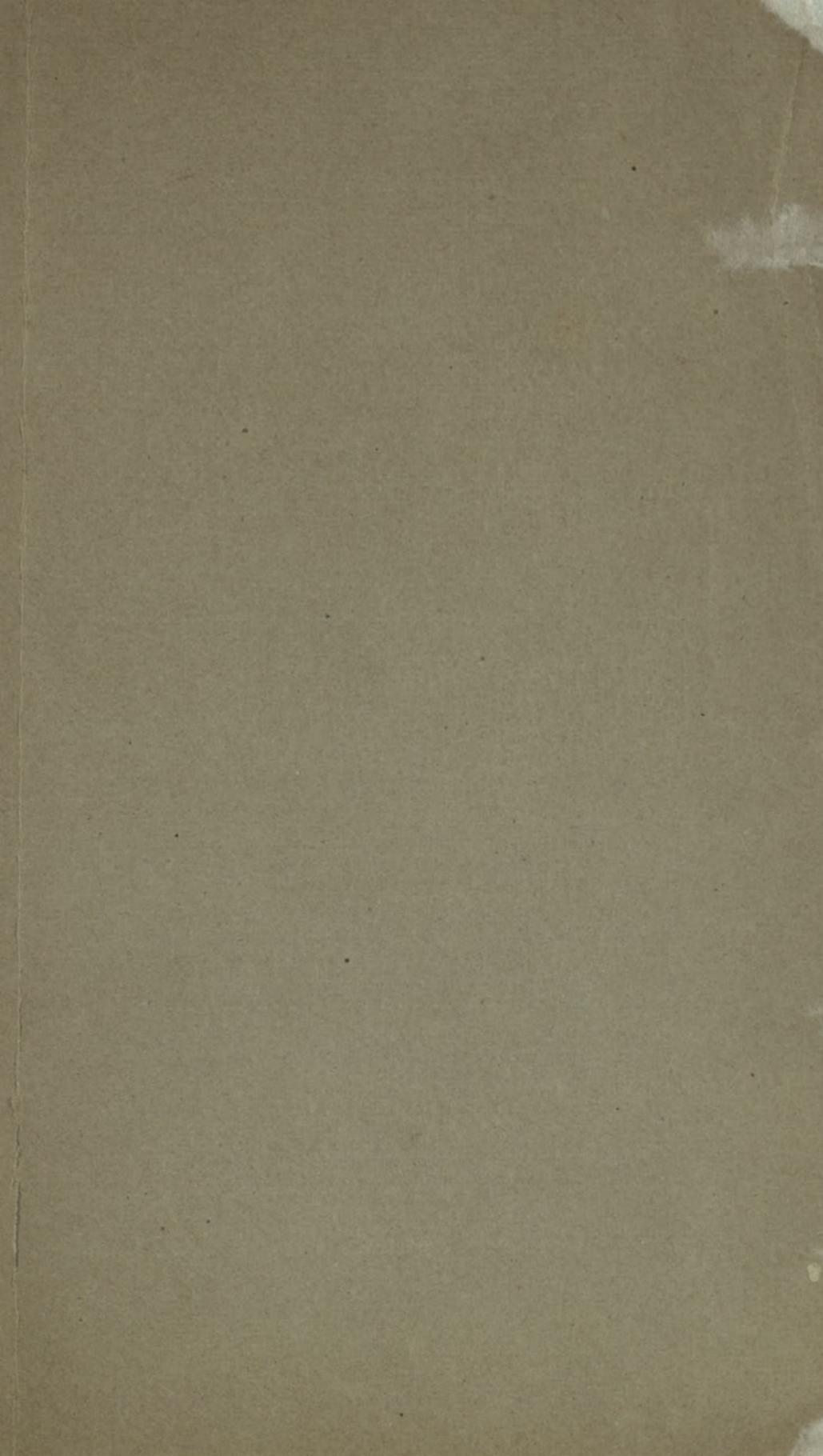
devant le changement d'institutions séculaires comme la Chambre des lords et celle des magnats. Les grands services rendus par ces Chambres, dans le passé; la crainte de se tromper dans la marche à suivre pour les modifier, sont bien capables de faire hésiter. Mais la nécessité de la réforme s'impose; les Sénats héréditaires sont devenus incompatibles avec les sociétés modernes, et avec les progrès de la science politique. Les gouvernements ne peuvent lutter contre la démocratie qui envahit tous les pays, sans attirer la foudre sur eux; ils peuvent seulement la guider, la diriger par de bonnes institutions. Il serait imprudent de se laisser acculer à des réformes précipitées qui jetteraient la désorganisation dans la Constitution et qui, fussent-elles bonnes en elles-mêmes, pourraient ne pas réussir, uniquement parce qu'elles seraient précipitées.

Les moyens que nous avons présentés permettent de remplacer les Sénats privilégiés par des Sénats élus, de les remplacer sans secousse et expérimentalement, puisque le commencement de la réforme peut aider à en perfectionner la suite. Nous croyons que ces moyens sont fondés, non seulement sur la théorie, mais encore sur une expérience assez longue et assez variée, pour permettre de croire que les nations qui les essaieront trouveront l'ordre et la liberté, ces deux bases de la prospérité et de la puissance.









ANCIENNE LIBRAIRIE GERMER-BAILLIÈRE & C<sup>ie</sup>  
**FÉLIX ALCAN, Éditeur.**

FERRON (de). <i>Institutions municipales et provinciales</i> dans les différents États de l'Europe. Comparaison, Réformes. 1 vol. in-8°, 1883. . . . .	8 fr. »
FERRON (de). <i>Théorie du progrès</i> . 2 vol. in-18. . . . .	7 »
LOUIS BLANC. <i>Discours politiques</i> (1818-1881). 1 vol. . . . .	7 50
A. BLANQUI. <i>Critique sociale</i> . 2 vol. in-12, précédés d'une reproduction en taille-douce de la statue de Blanqui, par M. DALOU, 1885. . . . .	7 »
GENERAL BRIALMONT. <i>Les camps retranchés et leur rôle dans la défense des États</i> , avec fig. dans le texte et 2 planches hors texte. 3 <sup>e</sup> édit. (art.). . . . .	6 »
ESPINAS (ALF.). <i>Des sociétés animales</i> . 1 vol. in-8°, 2 <sup>e</sup> édition. . . . .	7 50
ALBANY DE FONBLANQUE. <i>L'Angleterre, son gouvernement, ses institutions</i> . Traduit de l'anglais sur la 1 <sup>re</sup> édition par M. F. C. DREYFUS, avec Introduction par M. H. BRISSON, 1 vol. in-8°. . . . .	5 »
AD. FRANCK. <i>Philos. du droit pénal</i> . 2 <sup>e</sup> éd., 1 vol. in-18°. . . . .	2 50
— <i>Rapport de la Religion et de l'Etat</i> . 2 <sup>e</sup> édition, 1 vol. in-12. . . . .	2 50
GAFFAREL (P.). <i>Les Colonies françaises</i> . 1 vol. in-8°, 3 <sup>e</sup> édit. . . . .	5 »
H. SPENCER. <i>Principes de sociologie</i> , 3 vol. in-8°. . . . .	32 50
— <i>Essais sur le progrès</i> , traduit par M. BURDEAU. 1 vol. in-8°. . . . .	7 50
— <i>Essais de politique</i> , traduit par M. BURDEAU. 1 vol. in-8°, 2 <sup>e</sup> éd. . . . .	7 50
— <i>L'individu contre l'Etat</i> . 1 vol. in-18, traduit par M. GERSCHEL, 1885. . . . .	2 50
PAUL JANET. <i>Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale</i> . 2 <sup>e</sup> édition, 2 vol. . . . .	20 »
P. JANET. <i>Le Saint-Simonisme</i> . 1 vol. in-18. . . . .	2 50
— <i>Les Origine du Socialisme contemporain</i> , 4 <sup>e</sup> édit., 1 vol. in-18. . . . .	2 50
LAUGEL (A.). <i>La France politique et sociale</i> . 1 vol. in-8°. . . . .	5 »
DE LAVELEYE. <i>De la propriété et de ses formes primitives</i> . 1 vol., 3 <sup>e</sup> édit. . . . .	7 50
LAVELEYE (E. de). <i>Le socialisme contemporain</i> 1 vol. in-18, 4 <sup>e</sup> édit. . . . .	3 50
SIR CORNEVAL LEWIS. <i>Histoire gouvernementale de l'Angleterre depuis 1770 jusqu'à 1830</i> . 1 vol. in-8°, traduit de l'anglais . . . . .	7 »

**L. LAROSE et FORCEL, Libraires-Éditeurs**

22, rue Soufflot. Paris.

H. de FERRON. <i>Institutions municipales et provinciales comparées</i> , organisation locale en France et dans les autres pays de l'Europe, — comparaison, — influence des institutions locales sur les qualités politiques d'un peuple et sur le gouvernement parlementaire. 1884, 1 vol. in-8°. . . . .	8 »
G. BAUDRY-LACANTINERIE, professeur à la Faculté de droit de Bordeaux, officier de l'instruction publique. <i>Précis de Droit civil</i> , contenant : dans une première partie, l'exposé des principes, et dans une deuxième, les questions de détail et les controverses, suivi d'une table des textes expliqués et d'une table alphabétique très développée, 1884-1885, 3 forts volumes in-8° contenant la matière d'au moins neuf volumes ordinaires . . . . .	37 50
Chaque volume séparément. . . . .	12 50
G. DEMOMBYNES. <i>Les Constitutions européennes</i> . — Parlements, — conseils provinciaux et communaux, et organisation judiciaire dans les divers États de l'Europe, 2 <sup>e</sup> édition refondue et augmentée, 1883, 2 forts volumes in-8°. . . . .	24 »
P. CAUWES. <i>Précis du Cours d'économie politique</i> , professé à la Faculté de droit de Paris, contenant avec l'exposé des principes, l'analyse des questions de législation économique, 2 <sup>e</sup> édition revue et augmentée, 1881-1882, 2 vol. grand in-8°. . . . .	20 »
A. SAINT-GIRONS. Lauréat de l'Institut, avocat à la Cour de Lyon, professeur à la Faculté libre de Droit, membre correspondant de l'Académie de législation de Toulouse, <i>Manuel de Droit constitutionnel</i> . 2 <sup>e</sup> édition augmentée d'une étude sur les lois constitutionnelles de 1884, et des textes des lois constitutionnelles de 1875 à 1885, 1 vol. in-8°, 1885. . . . .	9 »
SAINT-GIRONS. <i>Droit public français</i> . — <i>Essai sur la séparation des pouvoirs</i> dans l'ordre politique, administratif et judiciaire, 1 vol. in-8°, 1881. . . . .	9 »