

**Dans cette longue étude en deux parties, Jean-Gustave Courcelle-Seneuil pose les bases d'une politique rationnelle.**

**Il examine tour à tour le fondement des constitutions, le mécanisme des lois, l'organisation des gouvernements et le recrutement des fonctionnaires. Il remplace l'abus des mots par la précision des principes, et l'égarement de la routine par un programme de réforme ambitieux mais à opérer dans le temps et sans révolution.**

## **ESQUISSE D'UNE POLITIQUE RATIONNELLE**

**Par Jean-Gustave Courcelle-Seneuil**

**(*La Nouvelle Revue*, 1889.)**

### **INTRODUCTION**

§1°. *La politique et son objet.* — La politique, en prenant ce mot dans son acception la plus large, est l'art appliqué à la conduite de la vie dans les groupes humains appelés « États » ou « Nations ». Cet art est pratiqué par les individus répartis dans des fonctions diverses dont l'activité se trouve coordonnée pour une fin commune, le développement de la vie : il est appliqué à tous et par tous : c'est l'art social.

Il se divise en quatre branches principales : politique proprement dite, droit, morale et pédagogie.

La politique est née, comme tous les autres arts, des besoins humains. Les hommes ont cherché d'abord à se procurer les moyens de vivre, soit par leur travail propre, soit par celui de leurs semblables violemment assujettis ou même appropriés. Les

violences ont causé des guerres et les nécessités de la défense ont amené les individus et les familles à se grouper, puis à chercher les moyens d'augmenter la solidité et la force du groupe auquel ils appartenaient. On a donné de la cohésion au groupe en essayant de faire régner entre ses membres la paix par la justice, au moyen de règles qui passaient en coutumes, par l'institution de juges et d'une force publique chargée d'assurer, même par la contrainte, l'exécution de leurs décisions. Mais, de même que les individus s'étaient violentés les uns les autres avant de se grouper, les groupes divers ont continué à se faire violence par des guerres, d'abord continues, puis interrompues par des périodes de paix plus ou moins longues. Les mêmes hommes ont toujours été chargés, dans chaque groupe, de la direction supérieure de la justice au dedans et de la guerre au dehors. Leur fonction est désignée sous le nom de « gouvernement ». Ils dirigent, en effet, la marche de leur groupe comme le gouvernail dirige celle du navire.

Nous n'essaierons point de décrire par conjecture comment les groupes humains se sont formés, se sont mêlés ou séparés, puis reconstitués jusqu'à nos jours. Le récit de quelques-uns seulement de ces événements remplit toute notre histoire, qui commence bien tard et demeure fort incomplète. Les besoins de la défense, l'ambition de commander, la convoitise et l'amour du pillage ont multiplié les guerres et amené les hommes, inconsciemment, à former des groupes chaque jour plus homogènes ou plus grands.

Il faut prendre les groupes appelés « États » ou « Nations » tels qu'ils existent aujourd'hui dans notre monde occidental pour y étudier le gouvernement et ses fonctions. C'est l'objet de la politique proprement dite, dont nous allons nous occuper.

§ 2. *Le gouvernement.* — Les États de notre temps ont tous été formés par la guerre, plus ou moins mêlée d'actes volontaires d'une part plus ou moins considérable de la population. Il y a donc, dans leur formation, une part d'assentiment et une part de violence que nous n'entreprendrons pas de séparer. Constatons seulement que, grâce à la confusion des événements qui ont amené

la formation de chaque État, les notions relatives à la constitution et à la direction du gouvernement sont demeurées partout fort obscures, malgré la discussion continue dont elles ont été l'objet depuis bientôt trois siècles. Essayons d'oublier ces discussions et les études antérieures pour aborder les questions de face, au point de vue de la science moderne.

Il y a trois choses à considérer dans l'étude du gouvernement : ses attributions, sa constitution, sa direction. Ce sera l'objet des chapitres suivants.

## I

### DES ATTRIBUTIONS DU GOUVERNEMENT

§ 1<sup>er</sup>. *Nécessité de définir les attributions.* — S'il existait une classe d'hommes ou même un seul individu supérieur aux besoins, aux passions, aux tentations, aux infirmités et aux erreurs humaines, le gouvernement lui appartiendrait de droit. Longtemps les peuples ont cru qu'il y avait des hommes supérieurs à tous les autres et investis par nature du droit de commander. Ces individus eux-mêmes l'ont cru ou feint de le croire et se sont déclarés dieux, comme Alexandre, ou ont ordonné en vertu de leur « certaine science », comme Louis XIV. C'est aussi sur leur infaillibilité que les papes fondent leurs prétentions au gouvernement de tous les hommes. Mais l'expérience nous a enseigné que ces hommes sont des animaux semblables à tous les autres hommes, soumis aux mêmes conditions, aux mêmes misères et aux mêmes erreurs. Leurs prétentions attestent seulement qu'ils se sont abandonnés aux séductions et aux égarements de l'orgueil.

Tous les hommes étant de même condition et sujets aux mêmes faiblesses, il est indispensable que le pouvoir de gouverner conféré à quelques-uns d'entre eux soit limité à certaines attributions dans

lesquelles ils puissent agir, sans excéder la capacité humaine : il ne faut leur demander ni l'impossible, ni ce que les tentations auxquelles l'homme est sujet rend par trop difficile. Nous commencerons donc par l'étude des attributions ou de la fonction du gouvernement, parce que c'est la plus importante et la plus propre à nous éclairer dans la route que nous allons suivre. Ajoutons que c'est celle sur laquelle on trouve le plus grand nombre d'erreurs répandues dans l'opinion publique.

Empruntons la définition de l'opinion vulgaire à un grand penseur, Fr. Bacon : « Le droit public, dit-il (celui qui détermine les attributions du gouvernement), n'a pas pour seule fin d'être comme le gardien du droit privé, afin d'empêcher la violation de celui-ci et les injustices ; il s'étend aussi à la religion, à l'armée, à l'enseignement, aux arts (*ornamenta*), aux richesses, enfin à tout ce qui intéresse le bien-être de la cité. » Bientôt il ajoute que la fin des lois est le bonheur des citoyens (*ut cives feliciter degant*)<sup>1</sup>.

Cette idée des attributions du gouvernement a régné pendant tout le XVII<sup>e</sup> siècle. Au XVIII<sup>e</sup>, on a discuté sur la religion et sur les richesses, mais Rousseau et ses disciples ont maintenu que le gouvernement et les lois avaient pour fin le bonheur des peuples. Aujourd'hui, le clergé conteste au gouvernement français l'enseignement. En somme, l'opinion publique est plus flottante et plus incertaine que jamais.

Nous examinerons bientôt les termes de l'aphorisme de Bacon. Mais nous devons auparavant signaler l'erreur énorme de l'opinion que « le gouvernement et les lois ont pour fin le bonheur des peuples ». Cette opinion était passée dès l'Ancien régime dans

---

<sup>1</sup> *Neque jus publicum ad hoc tantum spectat, ut addatur tanquam Custos juri privato, ne illud violetur atque cessent injuriæ ; sed extenditur etiam ad religionem et arma et disciplinam et ornamenta et opes, denique ad omnia circa bene esse civitatis.*  
Nov. Organum, liv. VIII. Préface du Traité de la justice universelle, aphorisme IV.

le langage courant : « Un prince chargé du bonheur de vingt millions d'hommes ne doit pas en affliger un à plaisir », répondait Landsmath à une taquinerie de Louis XV. M<sup>me</sup> Campan dit de Louis XVI : « Au conseil, il s'occupait du bonheur de son peuple (*Mémoires*, ch. V.). Turgot faisait dire au même roi dans le préambule d'un édit : « occupé continuellement du bonheur de mes peuples » (Foncin, p. 270).

L'état bienheureux ou le bonheur des peuples existe-t-il ou n'est-il qu'une conception chimérique ? Un homme conçoit un désir et parvient à le satisfaire : il est content ou, si l'on veut, heureux ; mais son contentement dure peu, parce que cet homme conçoit aussitôt des désirs nouveaux qu'il satisfait plus ou moins, sans jamais s'arrêter. Comme l'a dit Bastiat, « il est une source intarissable de désirs ». Ceux qui ont eu le plus de moyens de se satisfaire, les empereurs romains, par exemple, n'ont pas été plus satisfaits que d'autres, et, de même, les puissants et les possesseurs des grandes fortunes de notre temps. Les hommes les plus heureux sont ceux qui savent bien diriger leur activité, modérer leurs désirs et se contenter de ce qu'ils peuvent atteindre.

Mais le bonheur dont l'homme est susceptible ne dépend jamais d'autrui, et si un autre venait satisfaire nos désirs d'aujourd'hui, nous voudrions qu'il satisfît nos désirs de demain et nous fît la vie oisive, qui n'est certes pas le bonheur.

Le bonheur, si bonheur il y a, est un rapport entre le désir et la satisfaction. Tout cela est individuel dans le sens le plus intime du mot. C'est en quelque sorte la vie elle-même, et on vit par soi, non par autrui. Aussi Vauvenargues a-t-il dit avec un grand sens : « Il n'y aurait pas beaucoup d'heureux s'il appartenait à autrui de décider de nos occupations et de nos plaisirs. »

La politique doit chercher les conditions dans lesquelles les individus puissent le plus possible satisfaire leurs désirs, sans être contrariés les uns par les autres dans la recherche de cette satisfaction. Quant au bonheur, c'est l'affaire de chacun : le gouvernement ne doit pas le chercher parce qu'il lui est impossible

de l'atteindre et parce que, dans cette recherche, il ne saurait éviter l'injustice.

Un peuple dont chaque citoyen attendrait son bonheur du gouvernement serait ingouvernable et très malheureux.

§ 2. *Des attributions nécessaires du gouvernement.* — Le gouvernement est institué pour faire régner la paix entre les hommes par une justice aussi entière que possible, soit dans les lois qui définissent les droits respectifs des particuliers, soit dans leur application. Depuis que les contrats ont été introduits dans le droit civil et font loi entre les contractants, il appartient au gouvernement de déterminer dans quelles conditions et sur quelles matières on peut s'engager, et de veiller à l'exécution des contrats comme à celle des lois civiles, pénales et autres. Il lui appartient également de défendre l'État contre les agressions des autres États et de veiller à ce que la force défensive soit aussi bien organisée qu'il se peut et efficace : ajoutons à ces pouvoirs l'assiette et la levée de l'impôt.

Telles sont les attributions nécessaires du gouvernement, celles qui constituent sa fonction essentielle. Il ne peut s'en acquitter dans les États modernes qu'avec la coopération d'un personnel nombreux, solidement organisé.

Ces fonctions constituent une division du travail bien marquée, comprenant le soin de la défense contre les injustices des hommes, la conservation de la paix. À ces fonctions on en a souvent ajouté d'autres, que nous appellerons « facultatives », dont les principales sont celles énumérées dans l'aphorisme de Bacon cité plus haut ; nous allons les examiner.

§ 3. *La religion.* — La religion, dit Bacon, appartient au droit public et se trouve ainsi dans les attributions du gouvernement. Cette idée, qui a régné pendant des siècles, n'est pas exacte. Toute religion est une forme de la pensée, et quel rapport y a-t-il entre les fonctions du gouvernement et la forme de la pensée ? Aucun absolument. Nul ne saurait commettre par la pensée, ni même par l'expression d'une opinion religieuse, une injustice contre qui que

ce soit. Donc le gouvernement n'a pas à intervenir en cette matière.

S'il intervenait, il faudrait qu'il se fit arbitre des croyances religieuses, fonction pour laquelle il n'a aucune aptitude, ou qu'il remît cet arbitrage à des personnes de son choix, qu'il n'a aucune aptitude à bien choisir. Si ces personnes étaient placées hors de sa juridiction, elles pourraient obéir à des intérêts étrangers, ennemis de l'État, sans encourir elles-mêmes aucune responsabilité.

Cette attribution, qui pouvait avoir sa raison d'être dans les États païens, où la religion avait un caractère national et se bornait à l'observation de quelques pratiques extérieures, est oppressive dans un État chrétien, où la religion n'est pas nationale, mais universelle, où d'ailleurs elle prétend exercer sur la vie privée un empire très étendu et a pour fin, non la conservation ou la prospérité de l'État, mais le salut de l'individu dans l'autre vie. Elle a donc un caractère purement individuel et a droit simplement, comme les autres opinions individuelles du même genre, à la liberté et au respect.

L'enseignement de l'histoire nous apprend d'ailleurs que l'action du gouvernement en matière religieuse a toujours été une cause d'oppression et d'injustice, qu'elle a constamment troublé la paix au lieu de contribuer à la maintenir.

§ 4. *L'enseignement.* — Le gouvernement doit-il donner l'enseignement ? A-t-il pour cela une aptitude spéciale ? Nous ne le pensons pas. Doit-il demeurer étranger à l'enseignement ? Nous ne le pensons pas davantage.

Il doit le surveiller. Pourquoi ? Parce que ceux qui enseignent peuvent nuire à l'État en façonnant des citoyens injustes, indisciplinés, ennemis des lois de leur pays ou de mœurs vicieuses. L'enfant et l'adolescent n'ont pas de discernement : ils acceptent d'abord l'enseignement qu'on leur donne et ne le corrigent, en bien ou en mal, que plus tard, par leur jugement propre. Le gouvernement chargé de maintenir la paix par la justice ne doit pas tolérer qu'on prépare par système un recrutement de

mauvais citoyens.

Il peut très justement, par exemple, fermer un établissement où l'on enseignerait les doctrines de Boniface VIII, condamnées en France pendant près de cinq siècles consécutifs et qui vont à la destruction de l'État par sa soumission à un prince étranger. Il peut de même empêcher et punir un enseignement mensonger de l'histoire ou l'enseignement des mœurs vicieuses.

On conteste au gouvernement ce droit de surveillance au nom de ce qu'on appelle « la liberté des pères de famille », c'est-à-dire de la puissance paternelle. On n'admet pas toutefois qu'en vertu de cette puissance le père puisse tuer son enfant ou le mutiler, ou le préparer à la désobéissance aux lois et à l'infamie. C'est en vertu du même principe que le gouvernement peut avec toute justice réprimer un enseignement corrupteur.

Les mêmes considérations lui donnent charge de réprimer dans la mesure du possible l'injure et surtout le mensonge et la calomnie dans toute discussion.

L'exercice de cette attribution de surveillance présente des difficultés sérieuses et exige du gouvernement d'autant plus de prudence et de mesure qu'il est à peu près impossible de définir exactement ses droits en cette matière par un texte législatif. C'est l'exercice du droit de légitime défense, qui ne peut pas plus être défini par un texte lorsqu'il s'agit de l'État que lorsqu'il s'agit d'un particulier.

§ 5. *Les beaux-arts.* — Les beaux-arts sont chose d'agrément et appartiennent de droit à la vie privée. Sans doute, il n'est pas indifférent qu'un peuple ait ou n'ait pas le goût des beaux-arts ; mais il n'entre nullement dans les attributions du gouvernement de cultiver ce goût, qui n'a rien de commun avec la conservation de la paix par la justice. La culture des beaux-arts est l'affaire des particuliers, et plus spécialement des particuliers riches. On n'a attribué la culture des beaux-arts aux gouvernants que parce qu'on s'était habitué pendant des siècles à considérer ceux-ci comme les plus riches des particuliers : le soin des arts entraînait alors dans leurs

menus plaisirs.

§ 6. *Les richesses.* — Les richesses sont l'objet légitime des désirs de tous les hommes, le moyen de vivre : elles sont produites par l'industrie des particuliers. Charger le gouvernement de diriger l'industrie et d'en partager les produits entre les particuliers, ce serait le charger de tous les soins de leur vie et les absorber en lui en quelque sorte. On ne va guère jusque-là, mais la plupart des hommes s'imaginent que, par l'emploi de la législation et de la force publique, le gouvernement peut enrichir les citoyens. C'était l'idée de Bacon et de son temps. Les recherches auxquelles cette opinion a donné lieu ont démontré : 1° que les gouvernants en général n'avaient aucune compétence industrielle qui les autorisât à réglementer et à régenter l'industrie ; 2° que le meilleur moyen d'enrichir une nation était d'y laisser l'industrie et le commerce absolument libres ; 3° qu'en intervenant dans l'industrie et le commerce, les gouvernants ne pouvaient que donner à l'un le bien de l'autre, contrairement à la fin de leur institution, qui est le maintien de la paix par la justice.

La justice consiste à défendre les citoyens contre la violence ou la fraude que leurs semblables pourraient exercer contre eux, en laissant d'ailleurs chacun d'eux, autant que possible, dans les conditions d'existence du genre humain sur la planète. Le gouvernement ne pourrait en favoriser quelques-uns qu'en leur donnant ce qu'il aurait pris aux autres, c'est-à-dire en pratiquant l'injustice, qu'il est chargé d'empêcher.

§ 7. *Tout ce qui intéresse le bien-être de la cité.* — Ces termes laissent la porte ouverte à toutes les fantaisies et à tous les sophismes des particuliers, toujours disposés à couvrir d'un prétexte de bien public leurs entreprises les plus injustes. J'exerce une industrie : j'affirme que la nation a intérêt à ce que cette industrie soit favorisée ou protégée, comme on dit : j'ajoute que si on ne la protège, soit en me faisant don d'une prime prélevée sur les deniers publics, soit par un droit d'entrée qui me permette de lever sur les consommateurs un impôt à mon profit, je ne puis

continuer mon industrie. L'une ou l'autre des deux affirmations peut être fausse et les deux le sont presque toujours. Toutefois, le public a une telle habitude de se laisser prendre par les mots, que ces deux affirmations peuvent être admises sans vérification, surtout si elles sont soutenues par des personnes fort riches, qui viennent mendier, en carrosse, à titre de secours, le bien d'autrui.

Le bien-être de la cité est intéressé à la justice, mais à la justice seulement ; tout le reste peut être obtenu par l'initiative des individus, dont Bacon, dans son aphorisme, semble avoir oublié l'existence. C'est pourtant par les services rendus aux individus que les gouvernants acquièrent le droit de les commander.

Il y a des besoins que les hommes ne peuvent satisfaire que par la combinaison de forces considérables. Tels sont, par exemple, ceux qu'on satisfait au moyen des travaux publics. Dans un état arriéré de civilisation, le gouvernement, seul, dispose d'une force suffisante pour les entreprendre ; mais dès que la propriété et l'épargne jouissent d'une certaine sécurité, l'expérience prouve que les particuliers peuvent sans peine satisfaire tous les besoins de ce genre, mieux et à moins de frais que le gouvernement.

§ 8. *Fonctions rationnelles.* — Les fonctions rationnelles du gouvernement sont précisément les fonctions nécessaires auxquelles il est sage de se tenir. On connaît les avantages de la division du travail par laquelle la collaboration des hommes a obtenu dans l'industrie tant d'efficacité et tant d'étendue. Il serait très utile que cette division fût appliquée dans le règlement des attributions du gouvernement. Protéger les hommes contre les injustices dont ils pourraient être l'objet, attribuer à chacun le sien et faire régner la paix entre tous, est une tâche assez belle pour satisfaire les ambitions les plus hautes et pour occuper les capacités les plus étendues. Peu d'hommes sont en état de bien remplir cette fonction supérieure.

Elle ne doit pas être étroitement définie, parce que, si l'on peut assez bien connaître les formes les plus habituelles de l'injustice et les délimiter par les lois, on ne saurait connaître celles qui sont

incessamment inventées. Il est nécessaire de laisser au gouvernement, afin qu'il puisse réprimer les formes nouvelles d'injustice et défendre la sûreté de l'État, des pouvoirs dont il est impossible, et dont il serait dangereux de mesurer l'étendue ; ce sont les pouvoirs de surveillance générale dans l'intérêt de la paix et de la justice.

C'est en faisant régner dans l'État la justice et la paix que le gouvernement procure aux citoyens le bonheur, autant qu'il dépend de lui. La fin de la politique est de trouver les moyens de procurer aux hommes le maximum de la justice et de la paix.

Contrairement à l'opinion de Bacon, le gouvernement doit être simplement le gardien du droit privé. On ne saurait lui attribuer une ingérence dans l'industrie, parce que les attributions de ce genre, étrangères à sa spécialité, sont en dehors de sa compétence : établi pour une autre fin, il n'a aucune capacité industrielle et ne peut agir que sur le conseil d'autrui. Ce conseil est presque toujours intéressé et injuste.

§ 9. *Explications utiles*. — Avant de passer outre, il peut être utile de nous expliquer sur quelques formules très répandues que nous ne rencontrerons pas dans la suite de notre exposition et qui pourraient inspirer des scrupules.

1° Droit naturel. Nous ne pouvons admettre l'existence d'un droit naturel obligatoire par lui-même. Les hommes se sont fait et se font le droit le plus raisonnable qu'ils peuvent, eu égard à leurs lumières et à leur état d'avancement dans la civilisation. Chacun peut concevoir et proposer un droit meilleur et plus rationnel que le droit positif, mais celui-ci seul est impératif et obligatoire par lui-même.

2° Liberté. Égalité. Fraternité. Cette devise est obscure, parce qu'elle est susceptible d'interprétations diverses qui appellent des explications.

On comprend trop souvent que la liberté de la presse et de la parole, c'est la faculté de tout dire impunément, même la diffamation, la calomnie, l'excitation à la révolte, à la débauche,

etc. Liberté de l'enseignement, c'est la faculté pour toute personne de tout enseigner, et ainsi de suite. Nous n'admettons pas cette interprétation.

Pour nous, la liberté consiste dans la réduction des attributions du gouvernement qui laisse aux gouvernés une liberté plus grande. Nous disons liberté du travail, du commerce, de l'industrie, des échanges, parce que l'usage de cette liberté ne peut être nuisible ; liberté de penser et d'énoncer telle doctrine politique et religieuse que l'on veut, pour la même raison. Mais si nous voulons réduire les attributions du gouvernement, ce n'est pas pour qu'il devienne plus faible ; c'est, au contraire, pour qu'il devienne plus fort et apporte plus d'énergie dans les attributions qui lui appartiennent en propre.

De même pour l'égalité. On comprend trop souvent qu'il faut ou établir l'égalité des conditions sociales, ou s'en rapprocher. À nos yeux, cette interprétation est chimérique, parce que l'égalité des conditions entre hommes naturellement inégaux est irréalisable. Elle est injuste, parce qu'on ne peut avec justice prendre le bien du riche pour le donner au pauvre ou soi-disant tel ; elle est dangereuse parce que toute tentative du gouvernement dans le sens de l'égalité des conditions soulève les consciences et trouble la paix publique. La loi ne doit établir aucune inégalité, et les magistrats chargés d'appliquer la loi doivent donner à tous les citoyens un traitement égal. Ainsi, lorsque le législateur établit un impôt au profit de ceux qui exercent telle ou telle industrie, il viole le principe d'égalité et commet une injustice. Voilà comment nous comprenons l'égalité.

De même pour la fraternité. On prétend qu'il faut la porter dans les lois et le gouvernement. Nous croyons qu'on ne saurait l'y introduire sans attenter à l'égalité, à la liberté et à la justice. La fraternité ou, plus exactement, la bienveillance mutuelle a sa place dans les relations privées, non ailleurs. Dans ces relations mêmes elle est conditionnelle et cesse d'exister, tout comme entre frères, envers ceux qui s'en sont rendus ou s'en rendent indignes : elle est

obligatoire envers tous les autres, moralement, mais non pas en droit.

Nous savons d'où vient la devise : « Liberté. Égalité. Fraternité. » Elle a été conçue dans un temps où les relations des particuliers étaient étroitement réglementées, où il y avait des classes sociales séparées les unes des autres par les lois et par les mœurs. Cette devise était alors une protestation négative très claire et bien comprise. Aujourd'hui que l'état social est changé en ce sens qu'il admet plus de liberté, plus d'égalité et plus de fraternité qu'autrefois, cette devise a perdu la plus grande partie de sa valeur et frappe beaucoup moins l'intelligence des hommes. Elle leur suggère même des idées erronées.

## II

### CONSTITUTION DU GOUVERNEMENT

#### PREMIÈRE PARTIE

##### Considérations générales.

§ 1<sup>er</sup>. *Nature et nécessité du gouvernement.* Depuis que les hommes se sont constitué des gouvernements ils n'ont plus cessé d'en avoir, et, malgré les bouleversements de toute sorte amenés par le jeu des passions humaines, les gouvernements se sont succédé sans interruption. Des sociétés dont l'organisation était rudimentaire ont passé sous l'autorité d'un gouvernement, mais aucune société, ayant vécu avec un gouvernement, n'y a renoncé pour cesser d'être gouvernée. On a vu des nations réunies à d'autres par la conquête, ou se partager et se séparer à la suite de dissensions civiles, sans que les individus qui les compossent aient cessé un instant d'être sous l'empire d'un gouvernement

quelconque. On peut donc dire que l'existence d'un gouvernement est un phénomène social nécessairement continu.

Mais nous ne pensons pas que jamais les gouvernements aient été constitués, ou, pour parler plus exactement, modifiés à la suite de délibérations désintéressées en quelque sorte, en vertu de considérations purement théoriques. Ces considérations ont pu et pourront encore exercer une certaine influence, mais une influence toujours secondaire.

La constitution du gouvernement consiste dans la désignation des hommes qui exercent le pouvoir souverain. Quelquefois, ils sont désignés par des coutumes ou lois plus ou moins anciennes et acceptées par les peuples, quelquefois ils sont imposés violemment par la conquête ou par la force militaire. Les premiers sont considérés comme les seuls qui soient réguliers, et les seconds, lorsqu'ils réussissent à se maintenir, ne peuvent durer qu'à la condition de régulariser leur titre en quelque sorte en obtenant l'assentiment des gouvernés.

Cet assentiment s'obtient et se conserve en faisant régner la justice dans l'État. Le gouvernement affaiblit cet assentiment ou le détruit par la pratique de l'injustice.

Ce principe fondamental étant posé, nous aborderons quelques questions controversées.

§ 2. *La souveraineté*. — La souveraineté est le pouvoir de commander à tous les citoyens d'un État sans être contrôlé par aucun supérieur et, dans la pratique, le pouvoir de faire les lois ou de les défaire. Ce pouvoir, par définition, est continu et ne peut être limité. À qui appartient-il ?

La souveraineté est continue, c'est-à-dire qu'à chaque instant de la vie d'un peuple il existe un gouvernement quelconque investi du pouvoir souverain, sans solution de continuité, sans commencement. La souveraineté appartient à l'opinion publique par laquelle est constitué le pouvoir spirituel, qui n'est jamais personnifié.

Mais il faut de toute nécessité que le pouvoir souverain soit

exercé par quelque homme ou quelques hommes. Quels seront-ils ?

Sous le régime féodal et plusieurs fois avant lui, le pouvoir souverain, assimilé à une propriété privée, en suivait la loi ; il était héréditaire et l'est encore aujourd'hui dans tous les pays où subsistent plus ou moins les idées féodales. Dans presque tous ceux où l'on rencontre l'hérédité, on a associé au roi des conseils élus ou établis et continués par tradition pour tempérer le pouvoir d'un seul, donner de la suite et de la raison à son exercice. Lorsque ces gouvernements ont duré longtemps, acceptés par l'opinion, les peuples se sont habitués à les considérer comme légitimes. De là est sortie la théorie de la légitimité très bien formulée par Bossuet et par plusieurs autres.

Cette théorie a été combattue à la fin du siècle dernier par une théorie du même genre qui attribuait au peuple, par droit naturel, la souveraineté, et n'en admettait l'exercice, à titre légitime, qu'à ceux que le peuple avait délégués pour cela. Les deux théories se rencontrèrent à la Révolution et la seconde prévalut.

Aux yeux de la raison, ce nous semble, ni l'une ni l'autre de ces théories n'est exacte. La première est l'expression d'un fait historique accidentel : la seconde naît de la considération d'une nécessité évidente, l'assentiment des gouvernés. Ce qui est erroné dans l'une comme dans l'autre, c'est l'idée commune de légitimité. En effet, pour être absolument légitime, un gouvernement devrait toujours être exactement approprié à sa fonction, il devrait être composé d'hommes qui connaissent la justice autant que les plus éclairés de leurs contemporains et connaissent aussi les meilleurs moyens de l'appliquer, au dedans et au dehors ; d'hommes qui eussent en même temps un caractère assez intègre et assez ferme pour vaincre toutes les résistances. Or, on n'a pas encore trouvé d'institutions qui appellent au gouvernement des hommes semblables et les y maintiennent par une succession ininterrompue. Il n'y a donc aucune forme de gouvernement qui soit légitime par elle-même.

Considérer un gouvernement comme légitime à l'exclusion de tout autre à cause seulement de son origine ou de sa forme, nous semble une superstition, un reste d'opinions anciennes que la raison ne peut admettre. La légitimité ne tient ni à l'origine ni à la forme du gouvernement : elle tient à la manière dont les fonctions sont remplies : en d'autres termes, elle est conditionnelle.

Les rapports entre le gouvernement et les gouvernés constituent un engagement entre hommes tous faillibles. Cet engagement n'est pas le résultat d'un contrat, comme on l'a dit, puisqu'il dépasse la portée des contrats. Nul ne peut s'engager personnellement par contrat au-delà de son existence, pour ses descendants ; nul ne peut s'engager à une sujétion indéterminée, comme celle qui existe pour le gouverné à l'égard du gouvernement. C'est un engagement de raison, formé par nos devanciers sur la terre et continué par nous, à des conditions toujours sous-entendues, sans qu'elles aient été et puissent être définies autrement que par expérience, au jour le jour, comme une sorte de reconduction tacite indéterminée.

Cet engagement, qui constitue le droit, ne saurait être un engagement de droit : c'est un engagement de raison et de morale, moralement obligatoire, tant que ses conditions sont remplies ; mais qui cesse d'être obligatoire, lorsqu'elles ne le sont plus. Alors s'ouvre ce qu'on a improprement appelé « droit de résistance » ou « de révolte ». En cas de révolte, gouvernants et gouvernés se trouvent les uns vis-à-vis des autres dans l'état de nature défini par Grotius, où les hommes, cessant d'être soumis à une même autorité légale, ne sont plus justiciables que de la morale et entrent en conflit les uns contre les autres.

Aucun juge n'est ni ne peut être constitué pour juger ce conflit. Chaque individu doit donc agir d'après son jugement et les règles de la morale. Ces règles sont assez simples, les voici : « Aucun gouvernement existant ne doit être combattu de parti pris, tant qu'il est possible de l'éclairer et de l'améliorer par la discussion, tant que les lois permettent d'en changer le personnel et la

direction. La révolte n'est excusable qu'en présence d'injustices voulues avec une invincible obstination par un gouvernement auquel on ne peut prévoir aucune fin régulière ou dont la violence ne laisse pas à l'opinion le temps de se faire sentir. La révolte, en ce cas, peut être non seulement excusable, mais louable, lorsqu'elle est spontanée et qu'un très grand nombre de citoyens y participent sans s'être concertés. Mais les préparations, les menées révolutionnaires et les conspirations sont toujours blâmables, parce qu'il n'est pas raisonnable que quelques citoyens s'entendent pour surprendre les autres et s'arroger, par une organisation plus ou moins militaire, un pouvoir qui, en morale et en raison, ne leur appartient pas. »

La révolte est licite quand elle peut être considérée comme légitime défense et coupable quand elle est une agression fondée sur la crainte d'une attaque ou sur un grief de peu d'importance, susceptible du redressement par justice, c'est-à-dire par discussion. Le particulier isolé se défend à bon droit contre le malfaiteur qui l'attaque à l'improviste et menace sa vie ; il cesse d'être dans son droit si l'attaque n'est pas actuelle et pressante ou si les agents de la force publique l'ont mis hors de danger.

Lorsque les gouvernements opposent à la manifestation des doctrines, à la publicité et à la discussion des faits des obstacles légaux qui empêchent l'opinion souveraine de s'éclairer, ils sont injustes dans des conditions qui rendent impossible de définir même les règles morales de la résistance. La liberté de discussion et la possibilité de modifier le gouvernement par des élections fréquentes ne laissent place à aucune révolte excusable.

Voilà quant à l'étendue du pouvoir souverain : si les limites que nous lui assignons semblent indécises en théorie, elles se déterminent assez simplement dans la pratique. Il en est de même de tous les principes de la morale, qui doivent être interprétés largement, de bonne foi. Les règles de la conduite des hommes ne sont et ne peuvent être, comme on le voudrait, des lignes géométriques sans largeur ni épaisseur, parce que tous les actes

humains, surtout les actes sociaux, sont qualifiés par des conditions et par suite plus ou moins indéterminés.

Nous avons constaté que l'exercice du pouvoir souverain était continu et que ce pouvoir, dont on pouvait limiter rationnellement les attributions, était illimité dans son étendue. Ajoutons que, quel que soit le nombre des personnes appelées à l'exercer, ce pouvoir est un. Il ne peut être divisé sans être affaibli et bientôt anéanti. En d'autres termes le commandement suprême ne peut être partagé. C'est là une vérité d'expérience attestée par le témoignage de toute l'histoire. D'ailleurs la division est inconciliable avec la fonction essentielle du gouvernement, qui est de juger, décider, prendre un parti, vouloir en un mot. On a dit que l'homme ayant un corps et une âme, il y avait un gouvernement pour les corps et un autre pour les âmes. C'est jongler avec les mots. Est-ce que l'homme, l'individu, a deux volontés ? Non. Il n'en a qu'une seule par laquelle il agit tout entier. De même le gouvernement, qui est la volonté de l'État, doit être un, si on ne veut admettre une cause permanente de guerres civiles.

Lorsque nos universités catholiques érigent en doctrine, à l'appui des prétentions de la cour de Rome, que les papes sont investis par Dieu d'un pouvoir souverain « sur tout ce qui touche au bien des âmes » et ont le droit de définir eux-mêmes ce pouvoir, ils enseignent une doctrine anarchique, inconciliable avec l'ordre social. En effet, les âmes sont intéressées dans tous les actes que régit le gouvernement, et si l'on attribuait au pape le pouvoir que réclament pour lui nos universités catholiques, je ne sais si le gouvernement civil conserverait le pouvoir de veiller au balayage des rues. Il serait absolument subordonné ou, pour parler franchement, supprimé. Les mêmes docteurs reconnaissent naturellement au pape le droit de susciter des révoltes contre les gouvernements jugés « pernicieux ». C'est faire de la hiérarchie catholique l'organisme d'une conspiration permanente et toujours prête à la révolte contre les gouvernements et les peuples qui ne lui obéissent pas. Cette conspiration peut ne pas éclater, parce

qu'elle est contenue par la prudence, mais elle ne cesse jamais d'exister.

On ne peut s'opposer avec plus d'audace à l'établissement de la paix et de la justice entre les hommes.

§ 3. *Les révolutions*. — On appelle « révolution » le renversement violent du gouvernement et son remplacement par un autre : c'est la perturbation de l'ordre légalement établi et une preuve de l'insuffisance du gouvernement légal.

En effet, le premier devoir des hommes qui gouvernent étant de maintenir la paix, ils y ont manqué chaque fois qu'ils se sont laissé renverser par la violence.

Le gouvernement infaillible et parfait n'ayant pas été découvert, tous les gouvernements commettent des fautes plus ou moins graves et plus ou moins nombreuses. Les peuples doivent les endurer et les endurent jusqu'à un certain point, au-delà duquel ils se révoltent avec ou sans succès. La révolte sans succès indique l'existence de fautes sérieuses, mais insuffisantes pour motiver un renversement : la révolte heureuse est une révolution.

Une révolution est toujours un accident fâcheux, préjudiciable au peuple qui la subit, dont elle atteste le défaut de sagesse. Toute révolution est donc un mal ; mais il n'y a pas lieu pour cela de considérer comme coupables les hommes qui la font. Il y a des révolutions honnêtes et des révolutions qui ne le sont pas.

Sont honnêtes les révolutions provoquées par la tyrannie, c'est-à-dire par l'injustice voulue ou par l'incapacité incurable des gouvernements et effectuées par le soulèvement des peuples. Telle est celle de laquelle est sortie la république des Provinces-Unies, celle qui renversa Charles I<sup>er</sup> d'Angleterre, celle qui renversa Louis XVI en France, etc.

Ne sont pas honnêtes les révolutions préparées et conduites par des conspirations militaires ou autres, afin d'élever au pouvoir certaines personnes déterminées, ou d'imposer par la ruse ou la force un gouvernement qui répugnerait au peuple.

Le motif de cette différence est fort simple. Les peuples aiment

le repos et la paix : ils ne se soulèvent que sous l'impression d'actes qui révoltent leur sentiment de la justice, et alors la plupart des révoltés apportent dans la révolte du désintéressement. Au contraire, la conspiration, militaire ou autre, a toujours pour fin la satisfaction d'intérêts particuliers et d'ambitions privées.

Mais c'est là une matière à laisser aux historiens qui traitent l'histoire à un point de vue judiciaire avec plus ou moins d'impartialité.

§ 4. *La Révolution française*. — La Révolution française a eu cela de particulier que, loin d'être limitée à un changement de gouvernement, elle a changé toute la constitution de la société, non seulement en France, mais plus ou moins dans toute l'Europe et dans un moment où personne, si ce n'est quelques hommes instruits, calmes et prévoyants, ne s'y attendait. Elle est née du jeu de forces sociales en lutte les unes contre les autres, si bien que les hommes mêmes qui y ont joué le plus grand rôle ne l'ont guère comprise. De là, des confusions déplorables qui durent encore et qu'il est utile d'indiquer.

On n'a vu pendant longtemps dans la Révolution que l'exécution de projets voulus, un drame ou plusieurs drames successifs, et on s'est disputé sur la valeur des acteurs.

En fait, s'il a existé un très grand nombre de projets et de drames particuliers, aucun projet et aucun drame n'a embrassé l'ensemble. Qu'on juge chacun des acteurs d'après ce qu'il a fait ou négligé de faire, rien n'est plus juste. Mais qu'on personnifie en quelque sorte la Révolution dans les deux partis en lutte, qu'on attaque et qu'on défende chacun d'eux en mêlant au hasard les actes, les doctrines et les paroles, comme on l'a fait trop souvent, voilà qui est pousser par trop loin la méconnaissance de l'histoire.

Les événements et les actes de la Révolution ressemblent assez à ceux qui ont marqué toutes les périodes pendant lesquelles est survenu un brusque et profond changement social : le bien et le mal y sont très mêlés, et l'ensemble laisse une impression triste. Le mélange et la contradiction des doctrines laissent de même une

impression tragique : on est frappé de l'inexpérience, de l'ignorance, de l'aveuglement du gouvernement et du peuple ; on est frappé de la contradiction qui existe entre les deux doctrines de la liberté et de l'assistance, qui ont prévalu à la fois et qu'on a bien de la peine à séparer l'une de l'autre, encore de nos jours, dans l'esprit des hommes. Voilà ce qui appelle l'attention des penseurs.

Le vulgaire n'a vu qu'une chose dans cette révolution et dans les petits contrecoups qui l'ont suivie : c'est qu'un gouvernement et même une société peuvent être renversés et remplacés en peu de temps. Il ne tient compte ni de la longue préparation historique de la Révolution, ni des résistances et des difficultés que les changements les plus légitimes ont rencontrées et rencontreront encore. De là le sentiment exagéré de la puissance du législateur et les utopies si nombreuses fondées sur cette opinion fausse, « que dès que le pouvoir du législateur ne peut être limité par les lois, le législateur peut tout ».

Si l'on porte sur l'histoire un regard désintéressé, on constate : 1° que les institutions renversées par la Révolution étaient minées depuis des siècles et ont péri violemment parce que l'on n'avait ni su, ni osé entreprendre de les réformer ; 2° que les institutions nouvelles, préparées par le travail des siècles, n'ont été suffisamment comprises dans leur ensemble ni par les hommes de la Révolution, ni par leurs successeurs, qui depuis cent ans tâtonnent et, loin d'avancer, cherchent toujours à revenir en arrière, pendant que les générations se succèdent, que de nouveaux besoins se font sentir et que les vieilles idées se transforment en utopies.

§ 5. *La forme du gouvernement.* — Les études relatives à la forme des gouvernements ont, depuis des siècles, fixé l'attention des penseurs qui ont presque toujours attribué à ces formes une importance fort exagérée. On a cherché, depuis Aristote, la « constitution parfaite », comme si, avec des individus plus ou moins imparfaits et faillibles, mus par des désirs et des besoins changeants, il pouvait exister une constitution parfaite !

Cette recherche a été empêchée par une classification déjà courante au temps d'Hérodote, celle des gouvernements monarchique, aristocratique et démocratique, selon que le pouvoir souverain est attribué à un seul, à un petit nombre ou à tous les citoyens.

Cette classification très populaire n'a rien de scientifique. En effet, la forme du gouvernement ne dépend pas de telle ou telle volonté particulière : elle dépend de l'état social. Là où la capacité politique se rencontre dans une classe seulement, le gouvernement est attribué à un petit nombre ; là où la capacité ou l'incapacité de tous est égale, la démocratie gouverne, et, là où la capacité politique est nulle dans le peuple entier, le gouvernement appartient à un seul.

Les formes de gouvernement n'ont d'ailleurs ni caractère ni vertu propre, comme on l'a cru depuis Polybe tout au moins, et dogmatiquement soutenu : ce ne sont pas des substances qu'une espèce de pharmacien politique mêle et dose à sa fantaisie pour obtenir un résultat voulu. Chacune d'elles peut être, selon les temps et les circonstances, bonne, médiocre ou mauvaise, à tous les degrés. Aucune n'a de stabilité par elle-même. Les gouvernements d'ailleurs se conservent par leur sagesse, par les services qu'ils rendent aux peuples ; ils périssent par leurs fautes, par une incapacité nuisible aux peuples, qui sentent fort bien les services et les fautes, même lorsqu'ils sont incapables d'en juger sainement.

La royauté et la tyrannie sont l'objet d'une grande illusion, celle du gouvernement d'un seul. Un grand État n'est jamais gouverné par un seul. Un homme peut bien être l'enseigne d'un groupe à la tête duquel il marche et qui porte son nom ; mais le chef est bien souvent, le plus souvent même, l'instrument du parti qu'il commande en apparence et qui le dirige en réalité. Depuis longtemps la dimension des États et la multitude des attributions accordées au pouvoir souverain ont fait du gouvernement des hommes une institution collective.

Il ne suffit pas non plus, notre histoire l'atteste, de décréter l'hérédité pour obtenir la stabilité et la durée. Si l'hérédité féodale a duré longtemps en Europe, c'est parce que l'opinion des peuples a longtemps considéré la possession du pouvoir souverain comme une propriété de droit civil. Cette opinion a rendu des services dans le passé et fourni aux peuples tombés un principe de relèvement et de réparation ; mais elle est morte chez nous et tellement affaiblie ailleurs qu'elle n'y peut être entretenue que par des services actuels, qui font vivre et durer un gouvernement, quel qu'il puisse être.

Il n'est pas de gouvernement, quelle que soit sa forme légale qui n'ait un conseil dont les connaissances, la prudence et la sagesse déterminent sa durée. Tout individu, fût-il empereur ou roi, ignore beaucoup, est inégal, disposé à voir les choses tantôt en bien, tantôt en mal, téméraire aujourd'hui, pusillanime demain ; il a besoin d'être éclairé, souvent modéré ou encouragé par des conseillers de sens rassis. L'homme qui gouverne seul, fût-il très supérieur, est exposé à commettre des fautes graves, quelquefois irréparables. D'ailleurs, l'individu est sujet aux maladies, à la vieillesse et à la mort, tandis que le conseil n'est pas malade, ne vieillit pas et ne meurt pas.

Un groupe d'hommes ayant sur la conduite du gouvernement des idées communes et raisonnables est la première condition de la stabilité. C'était une vérité d'expérience bien comprise dans les temps féodaux, où des gouvernements nombreux, faibles, toujours entourés de dangers et de menaces, sentaient vivement la nécessité de se défendre par la prudence et la réflexion. Aujourd'hui, cette nécessité est moins sentie parce que le danger est moins apparent, mais elle n'a pas cessé d'exister.

Écartons encore une erreur singulière propre à notre pays et à notre siècle, celle qu'on peut former une aristocratie en créant une classe de privilégiés. C'était une des idées chimériques de Napoléon I<sup>er</sup>. On a vu des aristocraties sortir d'une formation historique et fondées sur des services rendus : on n'en a jamais vu

qui eussent été l'œuvre fantaisiste d'un législateur. Un roi ou un empereur peuvent créer des nobles et même une noblesse plus ou moins décorative, ils ne peuvent créer une aristocratie. C'est par les priviléges et les injustices que les aristocraties périssent : ce n'est point par là qu'elles se fondent.

§ 6. *Résumé de la première partie.* — Si nous considérons de haut et dans son ensemble la vie des États et des peuples, nous voyons que les fonctions du gouvernement y sont attribuées dans une sorte de concours, dont l'opinion est le juge suprême, mais dont les conditions sont peu connues et très difficiles à définir, parce que l'opinion est flottante, faillible et trop facile à égarer. Toutefois, comme la raison et la vérité l'emportent toujours à la longue, on peut dire que l'objet du concours est la justice et qu'en jugeant les choses de gouvernement c'est d'après la justice espérée ou présumée que les peuples ont l'habitude de décider.

D'ailleurs, point de légitimité royale, impériale ou populaire, point de forme de gouvernement sacrée ! Tout change avec les circonstances et l'état des esprits. Toutefois la longue durée d'une forme de gouvernement est une présomption favorable en sa faveur et on comprend très bien que les multitudes considèrent un gouvernement qui a duré longtemps comme plus légitime qu'un autre, à cause de l'habitude. Mais une fois que la possession a été interrompue et la solution de continuité bien constatée, le charme est rompu et rien n'est plus puéril que de travailler à une restauration. Pour restaurer, il faudrait ramener les peuples à l'état d'esprit où ils étaient au temps où le gouvernement renversé était en pleine vigueur, et un homme de sens ne saurait y songer. On peut regretter la mort de telle ou telle institution, comme celle d'une personne ; mais on ne fait pas plus ressusciter les institutions que les personnes et on ne peut faire que des imitations, d'après un idéal inspiré par des souvenirs plus ou moins vagues.

On discute encore chez nous sur les avantages et les inconvénients de la république et de la monarchie. La république,

c'est le renouvellement périodique du personnel chargé d'exercer la souveraineté ; la monarchie, c'est l'exercice de la souveraineté livré à un seul à temps ou héréditairement. Lequel est préférable ?

L'assentiment des peuples est la condition nécessaire de l'existence d'un gouvernement régulier, et la république est la forme qui assure le mieux cet assentiment. C'est le règne de la loi, comme disaient les Athéniens, qui le préféraient à celui d'une personne.

## DEUXIÈME PARTIE

### LES INSTITUTIONS

§ 7. *Position de la question.* — Maintenant que nous avons, autant qu'il est en nous, déblayé le terrain de quelques opinions aussi erronées que populaires, étudions les questions générales que soulève la constitution du gouvernement.

Constatons d'abord qu'il s'agit de l'œuvre la plus difficile de l'art humain. Trouver à un moment donné des hommes capables de bien gouverner n'est pas chose facile, trouver des hommes qui aient cette capacité et les moyens d'assurer qu'ils se succéderont sans interruption pendant une longue suite d'années, est bien plus difficile encore.

En effet, la première qualité à demander à l'homme de gouvernement, c'est la volonté constante d'être juste. Or, l'homme qui gouverne, animé de toutes les convoitises humaines, a le pouvoir d'être injuste contre les personnes et les biens des gouvernés. Il peut arriver qu'il soit juste quant à lui-même, mais cela ne suffit pas : il faut encore qu'il soit juste entre les prétentions diverses et opposées des particuliers qui le sollicitent incessamment pour qu'il commette des injustices en leur faveur. Ces particuliers sont toujours nombreux, habiles à séduire, à

flatter, à menacer, à dissimuler la nature de leurs prétentions par les mensonges les plus énormes, à tromper en un mot, très pressants et d'autant moins scrupuleux dans l'emploi des moyens qu'ils ne sont à aucun degré responsables des injustices commises en leur faveur. Il faut que l'homme de gouvernement ait, non seulement la volonté d'être juste, mais la connaissance ou le discernement des droits de chacun et surtout, par-dessus tout, la fermeté nécessaire pour les faire respecter.

Voilà des conditions qu'il est bien difficile de réunir, même à considérer les choses de haut et de loin, abstrairement en quelque sorte. Dans la pratique, les difficultés augmentent par la nécessité d'arriver à la possession du pouvoir, sans laquelle on ne peut montrer les qualités que nous venons d'indiquer. Tout gouvernement est entouré d'hommes qui sont ou se disent ses partisans, soutiens, serviteurs. Dans les pays d'institutions libres, ces hommes sont groupés sous le nom de parti. Dans les pays où le pouvoir porte le nom d'un seul, ces hommes se groupent sous le nom de cabales de cour. Ces groupes, si différents de forme, se ressemblent tous au fond : ils obsèdent ceux qui détiennent le pouvoir et n'y laissent arriver sans trop de peine que ceux dont ils espèrent des avantages particuliers, c'est-à-dire des injustices. Ainsi la première condition à remplir pour arriver sans trop de peine à la possession du gouvernement, c'est de montrer qu'on manque des qualités les plus nécessaires pour bien gouverner. Quelques hommes ont pu prendre le gouvernement par d'autres voies, par exception et par accident ; quelques autres, après être arrivés par d'assez mauvais moyens, ont bien ou à peu près bien gouverné.

Ces considérations nous expliquent pourquoi les véritables hommes d'État sont si rares dans l'histoire.

La plupart de ceux qui aspirent au pouvoir souverain ne se proposent guère que de s'en servir pour satisfaire leurs convoitises personnelles et ne semblent pas se douter des devoirs de la fonction. Tous veulent conserver le pouvoir, et peu d'entre eux y

réussissent. Les révolutions ministérielles sont fréquentes dans les monarchies les plus absolues, elles sont fréquentes aussi dans les gouvernements parlementaires : là elles viennent des Chambres ; dans les monarchies, du prince ; quelquefois, au-dessus des Chambres et du prince, de l'opinion.

Les Chambres et leurs électeurs, les princes, l'opinion elle-même peuvent être trompés par les mensonges de tout genre et de toute nature qui forment en quelque sorte l'atmosphère dans laquelle se meuvent et vivent les gouvernements. C'est au milieu des bruits que font autour d'eux les solliciteurs et les ambitieux, amis ou ennemis, qu'ils doivent se diriger.

Lorsque l'on considère toutes ces difficultés, on est disposé à l'indulgence pour ceux qui gouvernent, plutôt qu'à pousser l'exigence à l'excès.

Telles sont les conditions communes à tout gouvernement. Il a près de lui des gens qui veulent se servir de lui pour leurs fins particulières, et des ennemis qui veulent le renverser pour le remplacer. En dehors de ces deux classes d'hommes, se trouve la multitude des gouvernés, passive lorsqu'elle est à peu près satisfaite du gouvernement, inquiète lorsqu'elle le sent irrésolu ou mauvais, et révolutionnaire lorsqu'elle n'espère plus qu'il s'amende.

§ 8. *Observation générale*. — Avant de passer à l'examen de quelques problèmes constitutionnels, nous devons placer ici une observation générale.

Tout arrangement constitutionnel repose sur des dispositions de droit public ; et ces dispositions, quelque sages et quelque bien rédigées qu'elles puissent être, ne sauraient être absolument claires, ni prévoir tous les cas qui peuvent se présenter. Elles doivent donc être l'objet de discussions, d'interprétations et, tout naturellement, on apporte dans ces discussions et ces interprétations les habitudes contractées devant les juges du droit civil.

Ce sont des habitudes dangereuses. En effet, dans les

contestations soumises aux tribunaux civils, les deux intérêts en conflit ont un caractère purement privé. Dans les conflits de droit public, il ne s'agit pas d'intérêts privés, mais presque toujours d'un règlement de fonctions, qui est d'intérêt public. On doit chercher à coordonner les prétentions opposées de manière à les faire converger vers l'utilité commune, et ne pas laisser les prétentions de chacun s'exagérer sans mesure. Il faut, en un mot, interpréter à la bonne foi plutôt qu'à la lettre, en tenant grand compte des précédents et surtout des intérêts de la paix publique, qui est la fin de tout droit et de tout gouvernement.

Ni les conflits entre personnes chargées d'attributions diverses dans un même gouvernement, ni les conflits qui peuvent s'élever entre le gouvernement et ceux qui tentent de le renverser, ne doivent être discutés et jugés d'après les mêmes méthodes que les contestations entre particuliers soumises au droit civil. En effet, malgré le préjugé contraire d'origine féodale, le pouvoir conféré pour une fonction de gouvernement est tout autre chose qu'une propriété privée ; c'est une charge, comme on disait très bien autrefois.

§ 9. *De la liberté d'exprimer ses opinions.* — Le premier problème qui se présente à notre examen est celui de savoir dans quelle mesure il convient que chacun soit libre de parler et d'écrire pour le public.

La connaissance de la vérité satisfait au premier besoin politique des citoyens : l'erreur et le mensonge y font obstacle. Le gouvernement est impuissant contre la première à laquelle il est lui-même exposé, et ne peut la dissiper qu'en laissant la discussion libre. Il peut et il doit dans une large mesure réprimer le mensonge. C'est ce qui fait de la question qui nous occupe le premier des problèmes constitutionnels.

Écartons de toute discussion les règles établies en cette matière pour ce qui touche les particuliers, comme les dispositions pénales qui punissent l'injure, la diffamation, la calomnie. Ce sont des dispositions dont le but est de conserver la paix publique et qui

devraient être appliquées indifféremment, soit que le délit eût été commis par la parole ou par la voie de la presse, en laissant aux juges le soin d'apprécier la gravité de chaque cas.

Il s'agit ici des paroles ou des publications relatives à des doctrines religieuses, philosophiques ou politiques, aux choses et aux personnes de gouvernement. On a quelquefois supprimé ou limité fort étroitement la faculté de parler et d'écrire sur ces matières, et quelquefois on a laissé une liberté entière ou presque entière à la parole et à la presse.

Le premier système évite le bruit et donne du prestige à un gouvernement qui n'est jamais critiqué : mais il laisse le gouvernement et les citoyens dans une ignorance très dangereuse pour les uns et les autres. C'est la durée ininterrompue de ce régime pendant 150 ans environ qui a causé l'inexpérience étonnante dont les Français ont fait preuve à l'époque de la Révolution. Ils ne se doutaient pas de ce qu'était une société politique, et cette ignorance avait gagné le gouvernement. Des historiens ont pu soutenir que Louis XIV avait ignoré les dragonnades, assertion incroyable et peut-être fondée. Ce régime n'empêchait d'ailleurs ni les médisances, ni les calomnies sur les personnes haut placées, comme on le voit par la lecture des mémoires et de la correspondance du temps<sup>2</sup>.

Le second système pratiqué, même jusqu'à l'abandon, présente un avantage très grand : il renseigne le gouvernement et le public sur les choses et sur les hommes. Il doit être conservé en principe, dans un temps surtout où, grâce à la facilité des communications entre les peuples, on ne pourrait, si on voulait rétablir plus ou moins l'ancien système, que réunir les inconvénients de l'un et de l'autre régime.

---

<sup>2</sup> Voyez notamment, pour les dernières années de l'Ancien régime, les *Mémoires d'Augeard*, secrétaire de la reine Marie-Antoinette et les brochures nombreuses publiées contre cette princesse.

Mais il ne faut pas tomber dans une superstition trop commune, comme toutes celles qui viennent de la doctrine erronée du droit naturel, superstition qui s'attache aux mots « liberté de la presse ». Cette liberté a des limites rationnelles qu'il est facile de définir, savoir : 1° les injures, toujours mauvaises, doivent être punies en tout cas ; 2° les mensonges intentionnels sur les événements et sur les actes des fonctionnaires doivent être punis, et la preuve contraire doit être fournie sans aucun délai ; 3° en cas d'injures ou accusations collectives, on devrait punir, comme s'il s'agissait d'un particulier, à moins que l'accusé ne prouvât le bien fondé de l'accusation ; 4° l'excitation à la révolte pourrait toujours être punie, mais on pourrait aussi, sans inconvenient, la rattacher à la révolte, si elle a été préparée ou si elle a eu lieu, et la négliger dans le cas contraire.

La liberté n'existerait entière qu'en matière de doctrines religieuses, philosophiques, politiques ou autres. La répression serait ainsi limitée à l'injure, en tout cas, et au mensonge intentionnel d'un effet immédiat ou prochain. On ne saurait pousser la répression plus loin sans aller contre la fin même de la liberté, qui est d'éclairer le gouvernement et le public, de faire connaître la vérité dans la mesure du possible.

§ 10. *Des formes proprement dites.* — Nous avons déjà dit pourquoi nous n'étudierons pas les prétendues formes du gouvernement dont s'est occupé Aristote, ni la monarchie de droit divin de Bossuet, ni la monarchie-propriété fondée sur le principe féodal. Mentionnons seulement une opinion populaire, formulée avec beaucoup d'impudence de notre temps, c'est que le pouvoir souverain appartient de droit à qui a su s'en emparer par quelques moyens que ce soit, et que le détenteur de ce pouvoir n'est tenu par aucune autre loi que son caprice. C'est l'absence de toute doctrine, et le retour à l'état sauvage autant que possible : car si on évoque le tyran des républiques grecques et italiennes, on évoque en même temps le tyrannicide méritoire et obligatoire. Cette prétention affichée et soutenue dans notre pays atteste un profond

désordre dans les idées politiques : c'est la négation de la société civile.

Nous nous bornerons à l'examen des organes de gouvernement des pays libres et des doctrines sur lesquelles ces gouvernements sont fondés.

COURCELLE-SENEUIL,  
de l'Institut.

(*À suivre.*)

**Dans cette longue étude en deux parties, Jean-Gustave Courcelle-Seneuil pose les bases d'une politique rationnelle.**

**Il examine tour à tour le fondement des constitutions, le mécanisme des lois, l'organisation des gouvernements et le recrutement des fonctionnaires. Il remplace l'abus des mots par la précision des principes, et l'égarement de la routine par un programme de réforme ambitieux mais à opérer dans le temps et sans révolution.**

## **ESQUISSE D'UNE POLITIQUE RATIONNELLE**

**par Jean-Gustave Courcelle-Seneuil**

(*La Nouvelle Revue*, 1889.)

## ESQUISSE D'UNE POLITIQUE RATIONNELLE<sup>3</sup>

§ 12. *L'élection.* — L'élection est la forme sur laquelle reposent les gouvernements des pays libres. Sur quelles considérations rationnelles est-elle fondée ?

Ce n'est pas, comme on l'a cru, sur un droit naturel inné de l'électeur ou sur un droit de souveraineté qui lui soit propre.

Ce n'est pas parce qu'on attribue à l'électeur une capacité législative qu'il n'a pas :

C'est pour que le gouvernement, fondé sur la majorité des suffrages, obtienne, autant que possible, l'assentiment du peuple et rencontre dans son action la moindre opposition possible. Comme on ne connaît d'ailleurs aucune voie pour constater la capacité législative là où elle se rencontre, on a pensé que le meilleur moyen de la découvrir était de confier ce soin à un corps d'électeurs. La fonction de l'électeur est de choisir les hommes qu'il croit les plus capables d'être de bons législateurs et de bien conseiller le gouvernement, ou tout au moins des hommes honnêtes, prudents, sensés, de bon conseil. S'il était permis de prendre dans le droit civil une comparaison, nous dirions que l'électeur est un mineur incapable de gérer ses affaires auquel la loi remet cependant le soin de choisir son tuteur.

La loi doit refuser la fonction d'électeur à ceux qui sont présumés incapables de la bien remplir. De là les dispositions relatives aux incapacités, qui peuvent être plus ou moins étendues.

---

<sup>3</sup> Voir la *Nouvelle Revue* du 1<sup>er</sup> décembre 1889.

La fin de l'élection est le choix de l'homme supérieur, plus capable de bien remplir les fonctions de gouvernement que tous les électeurs.

Lors donc que l'électeur prétend imposer sa volonté à l'élu sous la forme d'un programme, il méconnaît les devoirs de sa fonction et entreprend d'usurper celle de législateur. Il usurpe plus ouvertement encore lorsqu'il prétend conférer un mandat à l'élu, comme s'il le chargeait de donner ses soins à un intérêt privé. La fonction du législateur, comme celle du juge, est de s'appliquer aux soins de l'intérêt public, de la justice. Le législateur doit faire des lois justes et le juge doit les appliquer avec justice. Que dirait-on de l'électeur qui, dans une élection de juges consulaires, dirait à un candidat : « Je voterai pour vous, mais à la condition que, dans les procès que j'aurai, vous opinerez pour moi » ? On dirait que cet électeur abuse de la fonction que la loi lui confie et qu'il en est indigne. On doit tenir le même langage lorsqu'il s'agit d'une élection législative. La loi vous charge de désigner l'homme le plus juste et vous cherchez le plus injuste. Vous êtes indigne de la fonction d'électeur.

Il est naturel que l'électeur, avant de faire son choix, veuille connaître l'opinion du candidat sur les questions pendantes dont la solution doit être prochaine. Ces questions ne sont jamais bien nombreuses et il est bon que chacune d'elles soit mûrement discutée devant l'opinion publique afin que chacun puisse être éclairé. L'électeur choisit selon ses préférences, en se plaçant au point de vue de l'intérêt national.

Voilà les devoirs de l'électeur : la loi électorale doit lui en faciliter l'accomplissement et, puisque le choix de l'élu est l'essentiel, permettre à l'électeur, autant qu'il est possible, de connaître les candidats.

§ 13. *La loi électorale*. — Il ne s'agit point d'une étude des divers systèmes électoraux pratiqués en divers pays, en

diverses époques, ou qui peuvent être imaginés, mais seulement de ceux qui ont été proposés ou pratiqués chez nous et depuis peu de temps : encore, dans ces systèmes, ne considérons-nous pas le détail.

Le vote direct par département se prépare par le groupement de candidats sur des listes, et sans que la masse des électeurs ait aucune part à cette préparation. Au vote, il s'agit de choisir entre deux listes de candidats dont la plupart des électeurs ne connaissent pas un seul, même de nom ou de vue. Dans ces conditions l'électeur est dominé par les quelques meneurs qui ont préparé les listes : il n'est pas éclairé sur ce qu'il fait et, à parler proprement, il ne sait ce qu'il fait, ni ne peut le savoir. Il est difficile d'imaginer un mode d'élection plus mauvais.

Le vote direct par circonscription et sur un seul nom rapproche l'électeur du candidat et lui permet de le mieux connaître. À ce point de vue, il est préférable au scrutin de liste. D'ailleurs il présente à peu de chose près les mêmes inconvénients : l'élection est préparée par un certain nombre de meneurs actifs, habiles, sans scrupules, dont les vues n'ont rien de commun avec l'intérêt public : Il faut que l'électeur choisisse entre des candidats qu'il connaît peu, dont aucun, le plus souvent, n'a sa confiance.

Dans les deux formes d'élection que nous venons de viser, ce n'est pas le commun des électeurs qui choisit, ce sont quelques personnes dont l'électeur homologue le choix. Le vote n'est direct que pour la forme : en fait, il y a deux degrés de suffrage, et il ne peut en être autrement. On a donc pensé, en s'autorisant des élections de 1789, 1791 et 1792, qu'on pourrait utilement régulariser par la loi la préparation de l'élection, de manière à obtenir des choix meilleurs. Dans ce système les électeurs actuels choisirraient, soit par département, de 50 à 100 électeurs par député à nommer : ces électeurs se réuniraient 10 jours après, plus ou moins, en un seul collège

qui nommerait les députés. Il importera que les deux élections fussent très rapprochées l'une de l'autre, afin de ne pas laisser de temps aux intrigues et aux trafics des intérêts privés.

Avec ce système, l'électeur du premier degré choisit des hommes qu'il connaît, qui vivent et continueront de vivre auprès de lui : l'électeur du second degré a sa confiance et portera dans le pays la responsabilité du choix des députés. Ce choix sera fait par une élite, et on peut espérer qu'il sera le meilleur possible. Peut-être donnerait-il une large part aux influences sociales préexistantes, mais c'est là un inconvénient peu redoutable, si même c'en est un. Il n'est jamais bon que les influences sociales soient supplantées dans la fonction du gouvernement par des influences adventices et factices.

Il est vrai que ce système pourrait bien mettre fin à l'influence des meneurs du suffrage direct, ou la diminuer et la transformer. Le meneur se nomme et se délègue lui-même, c'est celui qui parle le plus et le plus haut, qui se remue le plus et agit le plus. Or l'homme qu'anime le sentiment du bien public, s'il n'a une vocation tout exceptionnelle, n'agira jamais avec une énergie comparable à celle que soutient une espérance d'intérêt privé. C'est donc l'intérêt privé qui anime le grand nombre des meneurs et il n'y aurait aucun mal à ce que leur influence fût réduite.

On assure que le nombre des votants serait moindre, parce qu'on ne voudrait pas se déranger pour choisir des électeurs. Nous en doutons beaucoup et en douterons tant que l'expérience n'aura pas été faite et répétée. D'ailleurs, une élection dans laquelle un grand nombre d'électeurs s'abstiennent n'est pas nécessairement mauvaise. On le voit bien par celle des juges consulaires.

Nous ne parlons pas du vote à deux degrés pour le choix de chaque député : ce serait une complication absolument inutile,

qui donnerait les mêmes résultats que le suffrage direct, comme on le voit aux États-Unis pour l'élection du président de la république.

Quelle que soit la loi électorale, ce n'est pas elle qui décide de l'élection, c'est la sagesse ou la folie de l'opinion publique dans l'appréciation d'une situation politique donnée. On peut avoir de bonnes élections avec une mauvaise loi électorale, et de mauvaises élections avec la meilleure des lois ; mais la loi a son influence et son importance.

§ 14. *Des législateurs élus.* — Une fois élus, les législateurs ne sont contenus dans leurs écarts par aucune loi, si ce n'est par celle qui porte le nom de « constitution ». Mais ils peuvent s'imposer des règlements et des usages pour exercer leurs fonctions le mieux possible. Ces règlements et usages ont une importance qui n'est pas assez appréciée. Ils peuvent compléter et même suppléer des dispositions constitutionnelles. Citons-en quelques exemples.

Le droit d'initiative est un droit précieux et honorable. Mais son usage peut donner lieu à des abus graves. Il est peu de personnes qui n'aient envie de réformer quelque chose : il y en a bien moins encore qui n'aient pas envie de se faire connaître en signant, souvent sans en avoir pris lecture, un projet de loi plus ou moins étudié. C'est une manière de se recommander aux électeurs et de se donner de l'importance. C'est pour cela que les propositions de loi se multiplient. Le danger de cette façon de procéder est évident. Les projets improvisés ne tiennent nul compte de la législation existante et excluent toute idée d'ensemble : ils tendent bien souvent à une véritable désorganisation. Il importe donc d'être défiant à leur égard et même sévère, parce qu'ils peuvent être nuisibles par leurs dispositions, nuisibles aussi par le moment où ils sont discutés.

Il est toujours prudent de laisser aux ministres le soin de diriger l'ordre des délibérations. C'est une attribution

rationnelle du gouvernement, parce que c'est un acte de gouvernement, qui engage une responsabilité.

Cependant nous ne proposerions pas de dispositions réglementaires sur le droit d'initiative, ni sur l'ordre des discussions, ni même sur le droit d'interpellation dont on a tant abusé. Ce sont matières à réservier à la prudence des assemblées législatives.

Nous en dirons autant d'une réforme plus importante, qui consisterait à abréger la durée des sessions législatives. Les nations n'ont pas besoin d'un très grand nombre de lois. Encore moins ont-elles besoin que les lois se succèdent les unes aux autres, d'un courant continu en quelque sorte, se rectifiant, se modifiant et se contredisant entre elles, comme on semble le croire de notre temps. Cette croyance est contraire à la conception rationnelle de la loi, qui doit être mûrement préparée et coordonnée avec la législation existante. En réalité, les peuples se contenteraient sans peine d'un petit nombre de bonnes lois.

Il n'est donc pas utile que les Chambres législatives siègent longtemps.

Les longues, les interminables sessions ont d'ailleurs des inconvénients considérables. En s'habituant à exercer ensemble la fonction souveraine, les membres des assemblées se lient promptement entre eux par une espèce d'esprit de corps, qui constitue bientôt des coteries lors desquelles on ne voit plus rien. On oublie vite la nation et les électeurs pour mesurer le pouvoir qu'on peut exercer et les résistances qu'on peut rencontrer dans la Chambre. De là naît une infatuation que l'on pourrait appeler « parlementaire », qui enlève, à ceux qui en sont atteints, même le jugement et la volonté propres. Combien de votes ont été émis, contraires à l'opinion personnelle du plus grand nombre de ceux qui votaient ! Les assemblées une fois atteintes de cette infirmité ressemblent à la

cour de nos derniers rois : tout y devient objet de cabale et d'intrigue : on n'y est occupé qu'à combiner et pousser des projets d'ambition privée, à faire et défaire des ministères, sans le moindre souci de la chose publique. C'est ce qui discrédite le régime parlementaire et en fait une cause de trouble.

On ne peut remédier à cet inconvénient en peu de temps et radicalement, parce qu'on ne change pas en quelques jours des habitudes séculaires. Toutefois, il est certain qu'avec des sessions d'une durée moindre, les législateurs seraient moins tentés de s'isoler de leurs électeurs et de l'opinion en général : ils sentirait mieux que, s'ils sont temporairement gouvernants, ils n'ont pas cessé d'être gouvernés, et il est certain que la paix publique y gagnerait.

Toutefois, il est un point sur lequel il conviendrait de poser des limites réglementaires. Toute proposition tendant à une augmentation de dépenses devrait être enlevée à l'initiative parlementaire et réservée au gouvernement. Les motifs de cette exception sont faciles à comprendre. Il y a toujours des gens disposés à prendre sous un prétexte quelconque dans le Trésor public, et ces gens, très vigilants, très actifs, très entreprenants, très bruyants, ont toujours des avocats dans la presse et dans les Chambres. Quel moyen facile d'obtenir de la notoriété et de la popularité que de demander de l'argent pour une catégorie de personnes ! Mais autant ce moyen est facile, autant il est dangereux pour le bon état des finances, dont le maintien est une des obligations les plus étroites du gouvernement. Toute demande d'augmentation de dépenses publiques, quelle qu'elle soit, est un empiétement sur ses attributions et sur sa responsabilité.

Ce principe incontestable est incompatible avec les habitudes actuelles en matière de discussion du budget. Le budget proprement dit devrait être fixe et voté en bloc. Les changements qu'on voudrait y introduire, soit en recette, soit

en dépense, devraient être l'objet de lois spéciales mûrement étudiées. On débarrasserait ainsi le vote du budget de toute complication financière.

Il serait facile de donner une forme réglementaire à ces changements dans les habitudes des assemblées législatives.

Il n'en est pas de même des aspirations ambitieuses des gens qui prétendent devenir ministres. Ces aspirations ne peuvent être contenues et réglées que par l'opinion des Chambres législatives sur les conditions du gouvernement. Si cette opinion est honnête et correcte, le gouvernement est facile ; il est d'autant plus difficile que cette opinion manque davantage d'honnêteté ou de correction. Mais l'opinion des Chambres peut dépendre en grande partie du caractère et de la conduite des ministres.

§ 15. *Des ministres.* — Il est d'intérêt public que les mêmes ministres gouvernent le plus longtemps possible, afin que l'action gouvernementale ait de la suite et la force que donne la suite, afin aussi que les ministres acquièrent par l'expérience une plus grande capacité. Sur ce point, la volonté de tous les ministres est bien conforme à l'intérêt public, mais si tous désirent durer longtemps, peu d'entre eux ont été capables de réaliser ce désir. Cependant, avec des institutions libres, la stabilité ministérielle ne semble pas si difficile ; mais il faut, chose très rare, que le ministre soit un homme de gouvernement.

L'homme de gouvernement se sent né pour commander ; il a le sentiment de la justice et une indomptable fermeté. Il ne consent à gouverner qu'avec la plénitude des conditions de gouvernement. Les autres qualités sont accessoires.

Dans un pays où les principes directeurs du gouvernement sont reconnus, la tâche de l'homme d'État est relativement facile. Dans un pays où ces principes sont inconnus ou contestés, la tâche est plus difficile. Mais on peut encore s'en

acquitter, ou du moins le tenter et, avant tout, avoir, non sur les lèvres, mais dans le cœur, un principe de direction juste, une volonté ferme et savoir résister à toute tentative d'empêtement.

Considérons le cas le plus difficile : le ministère se trouve en présence d'hommes dont un grand nombre sont animés de préjugés hostiles irréductibles, et un plus grand nombre au service d'intérêts privés plus ou moins obstinés et aveugles.

Dans cette situation presque désespérée, un œil clairvoyant peut apercevoir un grand, un très grand nombre d'hommes de bonne volonté, sans ambition privée excessive, sans engagements trop étroits avec les intérêts privés. Tous ces hommes, tiraillés en sens contraire et un peu flottants, se réuniront assez facilement sous la direction d'une volonté forte et éclairée, lors même que cette volonté serait servie par une éloquence médiocre. Mais il faut que le ministre qui la possède, soit intelligent, connaisse les hommes et sache les grouper en mettant chacun à sa place. Qu'on sente cette volonté, et l'ordre s'établira de lui-même par la subordination spontanée des ambitions rivales. Peu de temps peut suffire à la constitution d'une autorité durable.

Seulement, même avec des assemblées plus gouvernables que nous ne l'avons supposé, il y a une tentation et un danger. Les intérêts parlent haut et l'intérêt public parle bas, si bas qu'on a de la peine à l'entendre. On peut alors être tenté d'entreprendre de se soutenir dans la possession du pouvoir par une combinaison d'intérêts privés qui détermine une majorité. Mais lorsqu'on commet cette faute, la stabilité est impossible, parce que si on satisfait quelques particuliers, leurs désirs et leurs exigences augmentent, tandis que les intérêts lésés s'exaspèrent. D'ailleurs toute injustice nuit à l'autorité de celui qui la commet : ceux mêmes qui en profitent le méprisent et l'abandonnent sans peine, tandis que celui qui défend la justice

conquiert et garde une incontestable autorité.

L'homme né pour le gouvernement se sent à sa place lorsqu'il gouverne : il agit, selon le précepte de Vauvenargues, « comme s'il ne devait jamais mourir ». L'homme né pour la vie privée et ignorant est timide, hésitant, toujours pénétré de la fragilité de sa situation ; il vit piteusement, au jour le jour, se dérobant le plus possible à la responsabilité, aux soucis du pouvoir qui, tout naturellement, lui échappe.

§ 16. *Du rôle de l'opposition.* — Il est naturel et inévitable que les hommes aient sur la direction du gouvernement des idées différentes et souvent opposées. De là naît la formation de deux partis entre lesquels la majorité choisit celui qui est chargé de gouverner. Le parti qui se trouve en minorité forme l'opposition.

Le but de l'opposition est d'acquérir la majorité et d'être à son tour appelée à gouverner. Son premier devoir est d'avoir un système de gouvernement, de le faire connaître, de le recommander par tous les moyens honnêtes et de le comparer au système appliqué par les hommes en possession du pouvoir : elle doit donc suivre de très près les actes du gouvernement et les critiquer sans cesse avec franchise et bonne foi. C'est là, on peut le dire, la principale et très utile fonction de l'opposition ; en la remplissant, elle concourt à la bonne direction du gouvernement ; elle tient ceux qui gouvernent en éveil, signale leurs fautes et, s'ils s'y obstinent, leur succède légitimement. C'est le prix du concours ouvert pour que la direction du gouvernement soit toujours la meilleure possible.

Voilà le rôle normal et rationnel d'une opposition honnête. Une opposition malhonnête peut en jouer un autre tout différent, dès qu'elle prend pour but unique de son activité, non de gouverner en appliquant des idées avouables et discutables, mais de s'emparer, avec des vues dissimulées,

inavouables ou même coupables, des fonctions de gouvernement.

Alors elle dissimule son but ou le couvre, au moyen de formules mensongères ou vagues, assez obscures pour se prêter à des interprétations diverses. Elle ne se livre pas à la critique des actes du gouvernement et ne se donne pas même la peine de chercher à les connaître : elle préfère s'attaquer aux personnes et les accuser de toutes les fautes, de toutes les bassesses et de tous les crimes, sans aucun égard pour la vérité ou même pour la plus simple vraisemblance. Il y a tant d'hommes crédules, toujours disposés à penser mal du prochain, sans aucun examen, et à répéter avec conviction le mensonge qu'ils ont entendu !

Cette opposition est coupable, parce qu'au lieu de viser à l'amélioration du gouvernement, elle vise à le renverser par une révolution dont elle ignore les conséquences possibles. C'est en réalité une conspiration dont le but est de tromper l'opinion et d'égarer les peuples pour les conduire à leur ruine. On ne saurait la surveiller avec une vigilance trop sévère, ni la flétrir avec assez d'énergie.

Une opposition de ce genre n'est d'ailleurs dangereuse que là où le gouvernement et le peuple ignorent complètement les choses de la politique et manquent de la clairvoyance que donne le patriotisme.

§ 17. *De l'usage de la constitution.* — Il y a dans toute constitution la lettre des lois ou coutumes établies qui la formulent et l'esprit dans lequel elle est appliquée, les habitudes qui peu à peu se forment autour d'elle. La lettre des lois n'a pas une très grande importance ; mais la manière de les comprendre et de les appliquer en a beaucoup : c'est, à parler proprement, la vie de l'État qui se développe par une suite d'actes presque imperceptibles.

Ainsi on a pu constater en France la puissance exorbitante des meneurs électoraux, qui empiètent à la fois sur l'électeur et sur l'élu. Cette puissance, qui n'est contraire à aucune loi et qu'une loi peut seulement diminuer, vicie le jeu de la constitution, parce que les candidats la subissent ou même la recherchent trop souvent et la font ensuite peser sur les ministres, qui s'y soumettent avec trop d'empressement. Cette disposition vicieuse est aggravée par la coutume qui s'est introduite, qu'un ministère se retire dès qu'un vote de la Chambre lui est contraire, quelles que soient les circonstances et les causes de ce vote. On a fait de cette retraite des ministres une question de point d'honneur dans laquelle la raison n'aurait rien à voir.

Cependant la raison devrait avoir quelques droits. Pourquoi veut-on qu'en matière législative et aussi en matière exécutive le ministère et la Chambre soient d'accord ? Pour éviter des conflits dangereux. Soit. Encore y a-t-il là une question de mesure. Qu'un ministre se retire lorsqu'il est en désaccord sur une question grave avec la Chambre et lorsque la direction générale des actes du ministère déplaît à celle-ci, on le comprend et l'approuve. Mais on ne saurait comprendre qu'un ministère se retire devant la première interpellation, devant la moindre critique particulière acceptée par la Chambre. Cette facilité avec laquelle les ministères se retirent fomente les guerres de chicane suscitées par les ambitions privées ; elle favorise les empiétements du législatif sur les fonctions de l'exécutif, c'est-à-dire le désordre dans l'administration ; elle nuit à l'indépendance des législateurs qui, approuvant la conduite générale du ministère, n'osent cependant formuler un blâme quelconque, de peur de le renverser ; elle seconde les vues de ceux qui renversent les ministères pour leur agrément personnel et celles des aspirants sans titre quelconque. C'est grâce à cette habitude qu'on a vu des changements de

ministère qui n'avaient aucun motif raisonnable et venaient uniquement de caprices personnels.

Des ministres qui auraient des projets sérieux ne se retireraient pas si facilement, et des législateurs sérieux ne renverseraient un ministère que lorsqu'ils désapprouveraient la direction du gouvernement, et désireraient en adopter une autre, formulée par les opposants.

L'opposition n'est utile qu'à la condition de formuler une politique : elle est nuisible lorsqu'elle ne sait proférer que des blâmes vagues et des injures.

### III

## DE LA DIRECTION DU GOUVERNEMENT

Les fonctions du gouvernement étant désignées par deux mots : *paix* et *justice*, ne sont point subordonnées à sa forme. Les besoins des peuples sont les mêmes sous un régime républicain que sous un régime monarchique ou dictatorial. Les difficultés de direction sont les mêmes.

§ 1<sup>er</sup>. *État du peuple.* — En tout temps et en tout pays, la masse du peuple se compose de particuliers qui désirent travailler et jouir en paix des fruits de leur travail, en payant le moins d'impôts possible. Au-dessus d'elle s'élève une classe de politiciens qui fait profession de s'occuper de la direction du gouvernement. Les uns le dirigent effectivement ; les autres aspirent à le diriger. Le roi dans les monarchies absolues, ou le dictateur, les électeurs dans les républiques, décident entre les prétentions opposées des uns et des autres, avec plus ou moins de lumières et de clairvoyance.

À côté des politiciens d'opposition, et souvent confondus

avec eux, se trouvent un certain nombre d'hommes dont les aspirations sont contraires au fonctionnement régulier de tout gouvernement. Ce sont, en tout temps, ceux qui vivent en contravention avec la loi pénale, souvent aussi les débiteurs qui se débattent avec les rigueurs de la loi civile et commerciale ou qui ont des motifs de les redouter. Ces diverses sortes d'hommes, dont l'étude et la classification mériteraient d'être l'objet d'un travail spécial, forment ce qu'on peut appeler la population révolutionnaire. Les politiciens d'opposition, lorsque, au lieu d'avoir des vues de réforme, ils visent seulement à conquérir le pouvoir pour jouir des avantages qu'il procure, deviennent aussi assez facilement révolutionnaires.

C'est dans cette situation que les gouvernements vivent et s'acquittent de leurs devoirs, dont le premier est de se conserver.

§ 2. *De la conservation du pouvoir.* — L'opposition, quel que soit d'ailleurs son caractère, crie haut et ne craint jamais d'exagérer les griefs réels ou supposés dont elle se plaint. Aussi les hommes faibles, lorsqu'ils sont appelés au gouvernement, fixent-ils trop exclusivement leurs regards sur elle et s'appliquent avec une ardeur excessive, soit à la combattre, soit à la gagner.

S'ils la combattent, ils s'exposent à dépasser la mesure des lois et de la justice, à commettre des actes d'une rigueur exagérée, en un mot, à devenir tyrans. S'ils veulent la gagner, ils disposent des places à un point de vue tout autre que celui des besoins du service ou gaspillent indûment les deniers des contribuables. Le résultat est toujours mauvais, car les actes de rigueur excessive révoltent la conscience d'un certain nombre de citoyens qui, sans être politiciens, vont grossir l'armée des opposants ; si on gagne quelques opposants par des faveurs lucratives, le public apprend que le métier d'opposant est un

moyen de gagner, et alors mainte personne devient opposante par l'espoir d'un profit quelconque. L'une et l'autre voie est injuste et, si on s'y jette à fond, conduit à la ruine.

Application exacte et sévère des lois avec égalité, voilà le devoir de ceux qui gouvernent et le meilleur moyen de conserver le pouvoir.

Un gouvernement éclairé doit savoir que l'opposition n'a jamais par elle-même une force suffisante pour le renverser et ne peut acquérir cette force que par les fautes qu'il commettra : ces fautes seules grossissent le nombre des opposants. Il aura toujours les yeux fixés sur la masse du peuple, qui parle peu et parle bas, mais qui décide en définitive de la vie et de la mort des gouvernements. C'est cette multitude patiente jusqu'à la résignation, presque toujours silencieuse et habituellement discrète qu'il faut satisfaire. Elle ne connaît pas bien quelle doit être la direction du gouvernement et est presque toujours incapable de l'indiquer ; mais elle sent fort bien qu'une direction est bonne ou mauvaise, juste ou injuste.

Le meilleur moyen de combattre avec succès toute opposition et de conserver longtemps le pouvoir, c'est de bien gouverner et d'y appliquer toutes ses forces, de se diriger de façon que les peuples obtiennent chaque jour une justice plus grande, une liberté plus étendue : la justice d'abord, la liberté ensuite, comme résultat de la justice.

§ 3. *Immobilité. Progrès.* — La plupart des hommes se font de la société, et par suite du gouvernement, un idéal immobile. Quelques-uns, en assez petit nombre, voudraient conserver l'état présent sans altération d'aucune sorte : le grand nombre voudrait des réformes diverses et généralement contradictoires dans telle ou telle partie de l'organisation sociale : quelques-uns n'hésiteraient pas à entreprendre la refonte de la société tout entière. Entre ces tendances diverses, le gouvernement doit faire un choix, adopter une direction et mesurer son

action.

Les hommes qui sont appelés au gouvernement, sans être propres à gouverner, inclinent volontiers vers l'immobilité, parce que, sollicités en sens contraire, ils ne savent que choisir et n'osent choisir. Ils avouent rarement leur désir, qui serait de rester en possession du pouvoir et d'en jouir sans rien faire. Mais l'immobilité est impossible, jusqu'au jour désigné par Marot.

Quand on verra tout le monde content.

Il y a des gouvernants qui, sans connaître exactement la direction juste, sentent qu'ils sont attirés dans une direction injuste et se croient fort habiles en temporisant, en faisant, comme ils disent, des concessions, en prodiguant des promesses vagues qu'ils savent très bien ne pouvoir tenir. Enfin, il y en a qui n'hésitent pas à promettre les réformes les plus impossibles pour obtenir la possession du pouvoir, sans savoir au juste où ils veulent et peuvent aller.

En suscitant des espérances insensées ils travaillent, autant qu'ils le peuvent, à rendre les peuples ingouvernables.

Tout gouvernement doit être réformateur, parce que la vie des sociétés, comme celle des individus, est un changement, une réforme continue. Mais cette réforme doit être lente, comme la vie elle-même ; elle doit aussi être partielle et successive, parce qu'elle doit être étudiée avec soin, en tâtonnant ; parce qu'aucune intelligence n'est capable de comprendre dans son ensemble la vie d'une société. Toute réforme doit être partielle pour un autre motif : c'est que les hommes répugnent à changer brusquement toutes leurs habitudes. C'est pourquoi l'idée d'une refonte complète et soudaine de la société est une conception absolument chimérique. Elle séduit quelquefois les jeunes gens, disposés à croire que le monde a commencé avec eux, et qui ignorent la puissance des habitudes : mais elle est dangereuse et on ne

saurait trop en détourner les esprits.

§ 4. *Progrès et gouvernement.* — Toute société change ; mais, abandonnée à elle-même, elle change d'un mouvement lent, par la succession des générations : les idées, les sentiments s'y modifient sans cesse, peu à peu, presque imperceptiblement, en dehors de toute loi connue. On aperçoit ces changements en voyant naître tout à coup, sur tel ou tel point donné, une « question ». Le gouvernement doit attendre qu'elle naisse, vérifier si elle existe et, lorsqu'il la reconnaît, l'étudier avec soin et d'avance, s'il est prévoyant, sans jamais la provoquer, puis la résoudre avec résolution et fermeté. Le progrès doit s'accomplir par une suite non interrompue de réformes partielles.

Un assez grand nombre d'écrivains et la plupart des hommes ont une idée très différente de la direction du gouvernement. Les uns croient qu'il doit maintenir à tout prix tout ce qui existe ; les autres veulent qu'il soit l'initiateur de tout progrès, qu'il conduise les peuples dans la paix comme il les conduit dans la guerre, jusqu'à un état immobile où tout le monde serait heureux, vers lequel il faudrait se précipiter au plus vite en brisant toutes les résistances.

Cette conception de la fonction du gouvernement nous semble absolument fausse. Les gouvernants sont des hommes comme tous les autres, sujets à l'erreur et d'autant plus exposés à y tomber qu'ils y sont poussés sans cesse par les intérêts particuliers et ne peuvent s'en préserver que par des efforts soutenus. D'ailleurs on n'a pas encore imaginé, pour une société d'hommes, un moule qui la contienne tout entière et, chaque fois qu'on a essayé d'y introduire tout d'un coup des changements considérables, l'expérience a montré bien vite que les innovations proposées ne s'adaptaient pas aux peuples, qu'en voulant trop briser les résistances, on se brisait soi-même et que le résultat définitif de la lutte était de ralentir

et d'ajourner toutes les réformes qui dépendent du gouvernement. L'expérience du siècle dernier devrait avoir enseigné ces vérités.

La fonction essentielle du gouvernement est de juger entre les prétentions opposées et presque toujours mal formulées des particuliers. Comme tous les juges, il doit attendre les procès et les terminer avec justice. Toutes les attributions inutiles ou simplement accessoires qu'on lui confère multiplient les difficultés de sa tâche, déjà difficile. C'est pourquoi on ne doit pas les lui imposer.

§ 5. *Difficulté capitale*. — Indiquons ici la difficulté capitale du gouvernement. Il s'agit, à propos de toute réforme et de toute question qui se présente, de décider entre des intérêts privés et l'intérêt public. Les premiers sont toujours fortement défendus et de toutes manières ; le second n'est, au contraire, jamais ou presque jamais défendu. Le gouvernement qui ne fait pas sien l'intérêt public est très exposé à se tromper et, s'il cherche à se concilier un intérêt privé qu'il juge puissant, il se trompe toujours. On peut dire qu'il doit marcher comme sur le faîte d'un toit dont la pente fortement inclinée l'attirerait sans cesse vers l'abîme. Il faut beaucoup de force et de volonté pour résister à cette pente vers laquelle on se trouve souvent tenté d'incliner le pied.

Prenons un exemple dans notre histoire. Louis XVI, racontant une entrevue qu'il venait d'avoir avec un courtisan atteint par une réduction de pension, disait : « Nous nous sommes querellés, M. de Coigny et moi, querellés tout de bon ; mais je crois que s'il m'avait battu je le lui aurais pardonné. » Si Louis XVI avait senti en roi l'importance et la justice de la mesure prise par son gouvernement, il n'aurait pas éprouvé ce sentiment d'indulgence qui l'a conduit à sa perte.

La défense des finances publiques exige particulièrement vigilance et fermeté. Elle est un des premiers devoirs du

gouvernement ; car les revenus de l'État, composés de deniers levés par contrainte pour le service public, ne peuvent être appliqués à un autre usage sans un véritable détournement. Ce détournement est sollicité par mille intérêts privés sous une infinité de prétextes, par prières, par cajoleries, par menaces. On est populaire un moment si l'on cède, et impopulaire si l'on résiste. Mais l'histoire a loué Sully d'avoir tiré l'épée contre le duc d'Épernon et Colbert d'avoir fait froide mine aux solliciteurs, méritant ainsi le sobriquet de « Nord » que lui donnait, avec tous les courtisans, M<sup>me</sup> de Sévigné.

Un gouvernement, quel qu'il soit, rencontre à tout instant cette difficulté. S'agit-il de remplir une place vacante, les solliciteurs affluent et se recommandent de mille manières. La pente du plan incliné porte à choisir celui qui plaît ou qui est soutenu par des protecteurs accrédités. Mais si on le choisit par ces considérations, on peut nommer un indigne, ou un incapable, ou même un ennemi : le service public souffrira de cette injustice commise envers les contribuables. Le devoir commande de préférer le candidat propre à la fonction et même, au besoin, de l'aller chercher. Il serait facile de multiplier des exemples qui prouveraient l'exactitude de cette doctrine.

Toute réforme grande ou petite, si elle est bien conçue, est utile à l'État, mais froisse plus ou moins des intérêts particuliers, qui résistent à grands cris et de toutes leurs forces. Là est l'obstacle que le gouvernement doit vaincre. Si, au contraire, le gouvernement trompé ou pervers veut abuser au profit d'un intérêt privé, il ne rencontre que peu ou point de résistance, mais il prépare des difficultés à ses successeurs et des révolutions à l'État.

Si le peuple était éclairé, l'homme qui gouverne bien serait populaire, et l'homme qui gouverne mal impopulaire. Avec un peuple ignorant, c'est le contraire qui arrive, non par hasard,

mais nécessairement. En effet, les intérêts particuliers célèbrent celui qui leur sacrifie l'intérêt public et diffament celui qui leur résiste. Celui-ci n'est défendu par personne. Car l'ignorance politique du peuple consiste précisément en ceci : qu'il ne comprend guère que les intérêts privés et n'est pas capable de s'élever à la notion de l'intérêt public. C'est pour cela que le peuple a vu partir Sully sans regret, a détesté Colbert et s'est réjoui du renvoi de Turgot.

§ 6. *Des divers moyens de gouvernement.* — Ici se présente un préjugé sur lequel il faut s'arrêter. On dit tous les jours que les ministres des rois absous avaient le gouvernement facile et que ceux de la république sont accablés par les difficultés. Lorsqu'on examine l'histoire avec soin, on a de la peine à partager cette opinion. Les anciens ministres dépendaient d'un roi autour duquel les oppositions les plus variées, les plus ardentes et les moins scrupuleuses concentraient tous leurs efforts. Sully a rencontré un roi exceptionnellement ferme et éclairé, Richelieu un roi hésitant, mais qu'on pouvait convaincre, Colbert un roi peu éclairé, dépensier, bigot et vaniteux, Turgot un roi d'une faiblesse incomparable, Machault le plus méprisable des rois. Combien ces hommes, dont l'âme était grande, eussent été heureux de pouvoir manifester leur pensée en public devant le peuple et une assemblée élue par lui ! Si pour un jour ils n'avaient pas réussi à convaincre cette assemblée, il leur eût suffi d'attendre un peu leur heure : elle serait venue et ils auraient disposé d'une autorité personnelle supérieure à celle qu'ils ont eue et bien moins contestée. Ils auraient préféré la lutte à ciel ouvert à celle qu'il fallait soutenir au petit coucher de Louis XIII, dans le confessionnal de Louis XIV, dans le boudoir de M<sup>me</sup> de Pompadour ou de Marie-Antoinette. Mais, dit-on, personne n'a réussi ou échoué comme ces grands hommes auprès des Chambres françaises ! — Quoi donc, si personne, absolument

personne, ne l'a tenté ?...

§ 7. *Des réformes.* — Revenons. Tout gouvernement, étant une œuvre d'art, a le sort des œuvres d'art, toutes minées par les forces naturelles et ne pouvant durer qu'au prix des efforts d'un entretien constant. En politique, les travaux d'entretien s'appellent des réformes : elles ont le plus souvent pour objet de réparer les ravages causés par les hommes qui, chargés de gouverner, se sont laissé plus ou moins entraîner par la pente que nous avons signalée, la pente des intérêts privés. Toute réforme est difficile et d'autant plus que les fautes commises ont été plus nombreuses et plus étendues, qu'elles ont créé des intérêts plus puissants contraires à l'intérêt public. Quand les abus deviennent trop forts, les gouvernements pusillanimes n'osent résister et s'abandonnent. C'est ce que faisait Louis XV lorsqu'il disait : « Cela durera bien autant que moi. Je ne sais comment s'en tirera mon successeur ; il s'arrangera comme il pourra. » Calonne pensait de même, et il y a des gens qui s'étonnent de la Révolution !

Mais une révolution n'est pas une solution rationnelle. Elle fait quelquefois tomber les abus par trop énormes ; le plus souvent les intérêts injustes se courbent, se dissimulent, se sauvent par des diversions qui détournent l'attention publique, et se reconstituent peu à peu : alors tout est à recommencer.

Il vaut donc mille fois mieux entreprendre les réformes le plus tôt possible. L'art de l'homme d'État est de les faire successivement, chacune à son heure, et on doit convenir que sa tâche n'est point facile, car il ne dispose pas d'une force suffisante pour tout réformer à la fois et, lorsqu'il entreprend une réforme partielle, les intérêts atteints appellent tous les autres à l'aide. Il faut, dans des circonstances aussi difficiles, étudier et préparer chaque réforme avec grand soin, l'exécuter avec résolution et vigueur, puis se reposer et attendre avant d'en entreprendre une nouvelle. Il faut surtout se garder des

programmes de réforme générale qui soulèvent toutes les résistances, favorisent toutes les coalitions et augmentent les obstacles. Quel gouvernement d'ailleurs peut compter sur une durée assez longue pour accomplir toutes les réformes ? Les abus sont des ennemis qu'il faut diviser et dont on ne peut venir à bout qu'à l'aide du temps.

D'ailleurs, même lorsqu'elles sont nécessaires et urgentes, les peuples ne sont jamais avides de réformes, ils les accueillent toujours avec défiance tout au moins. Ils semblent accueillir avec plus de faveur les changements contraires à l'intérêt public, le développement des abus existants, sollicités par les clameurs des intérêts privés. Si des ambitieux cherchent à obtenir la faveur populaire en ameutant ces intérêts par des programmes généraux qui appellent de nombreuses et nouvelles entreprises, ils peuvent obtenir quelques manifestations temporaires, mais ces manifestations n'ont pas de profondeur et passent. Les peuples sont patients et l'homme d'État ne doit pas s'y tromper.

§ 8. *Des finances.* — La question des finances a une importance capitale, et on peut juger par la gestion financière de la valeur d'un gouvernement. En effet, les revenus publics, propriété commune des contribuables, sont l'objet de convoitises nombreuses et ardentées, qui tentent incessamment de détourner ces revenus à leur profit sous les prétextes les plus ingénieux et les plus variés. Le devoir du gouvernement est de résister, de manière que l'impôt, le moindre possible, soit employé tout entier à satisfaire les besoins du service public. Avec des finances obérées, le gouvernement devient difficile et presque impossible ; avec des finances puissantes, il peut pourvoir sans peine aux besoins extraordinaires et imprévus ou tenter de grandes entreprises. Toutes ou presque toutes les réformes bien dirigées ont des conséquences financières heureuses : les changements mal conçus,

concessions faites à des intérêts privés, ont de mauvaises conséquences financières ; ce sont des injustices commises au préjudice des contribuables.

La bonne gestion des finances publiques augmente la puissance du gouvernement et du peuple : la mauvaise gestion affaiblit et ruine l'un et l'autre.

La mauvaise gestion a quelquefois, mais rarement, pour cause la rapacité personnelle et les malversations de ceux qui administrent les finances : elle vient quelquefois d'une bienveillance naturelle peu éclairée, de la faiblesse indifférente et plus souvent d'un calcul inépte et coupable, inspiré à ceux qui gouvernent par le désir d'augmenter le nombre de leurs partisans.

Ce désir est évidemment injuste. Disposer des deniers des contribuables dans l'intérêt de la popularité de sa personne ou de son parti, c'est commettre un véritable détournement. Lorsque ce détournement est commis par le législateur, et prend une forme légale, il n'est pas punissable ; mais il n'en reste pas moins un détournement, un acte injuste et blâmable. Cet acte est en même temps une sottise, parce qu'il est commis dans l'espérance que les bénéficiaires en seront reconnaissants, et ils ne le sont jamais. Il y a pour cela plusieurs raisons : 1° la reconnaissance est une vertu rare, très rare, un fruit tardif de la civilisation, tout à fait inconnu dans les premiers âges, dans lesquels vivent plus ou moins, même de notre temps, la plupart des hommes ; 2° il n'y a pas lieu d'avoir de reconnaissance pour qui dispose en votre faveur du bien d'autrui : on profite de l'injustice qu'il commet, mais on le méprise parce qu'il a manqué à ses devoirs ; 3° en matière d'acquisition, la satisfaction d'un désir crée aussitôt un désir nouveau, celui d'acquérir encore. Comme d'ailleurs les hommes s'attachent, non par les bienfaits, mais par l'espérance, ils courent toujours après celui qui leur promet davantage, fût-il reconnu pour un

charlatan sans foi. Chacun se dit : « J'ai obtenu ou mon voisin a obtenu, pourquoi n'obtiendrais-je pas ? » Toute dilapidation de ce genre en appelle un plus grand nombre, et un nombre qui croît à mesure que les détournements se multiplient. Ainsi s'accroît en quelque sorte la pente qui pousse le gouvernement à la ruine de l'État !

Dès que les détournements de ce genre prennent de l'importance et que la gêne se fait sentir, les opposants et ceux qui désirent le plus ardemment de dilapider, traitent de « voleurs » les hommes qui gouvernent, et les multitudes ajoutent foi à cette accusation. Elles se disent : « S'il y a gêne, c'est qu'il y a eu détournement, et s'il y a eu détournement, quelqu'un l'a commis : ce quelqu'un est un voleur. » Ce raisonnement manque de justesse, parce qu'il qualifie un homme d'après le résultat de ses actes, sans tenir compte de son intention, mais il est certainement spécieux pour les esprits légers ou prévenus, et l'envie l'accepte sans difficulté. On ne peut nier d'ailleurs que, pour le patient, qui est le contribuable, peu importe que les fonds aient été volés ou remis à qui n'y avait pas droit, puisque, pour lui, le résultat est le même.

L'homme d'État ne saurait trop éviter le calcul que nous venons de signaler. Que les finances soient en bon état, et le gouvernement comme l'État sera puissant : il inspirera le respect qu'il aura mérité, et pourra négliger la guerre que lui feront les solliciteurs injustes.

§ 9. *Du choix des hommes.* — Le choix des individus qui doivent collaborer ensemble dans les divers emplois du gouvernement est une des fonctions importantes, sinon la plus importante de l'homme d'État ; car s'il les choisit bien, le gouvernement est fort et fonctionne sans peine, et s'il les choisit mal, le gouvernement manque de force. Le chef ne peut d'ailleurs s'occuper des détails de l'administration d'un grand État : il faut qu'il délègue l'autorité, et toute délégation use de

la force. Le choix des fonctionnaires inférieurs et leur conduite ont d'autant plus d'importance que l'État est plus considérable, et les attributions du gouvernement plus étendues.

Il convient d'abord que les principaux fonctionnaires, les chefs, partagent les vues de direction du gouvernement, ou n'y soient pas opposés. Ils doivent avoir en outre le sentiment du devoir, de la sincérité, du patriotisme, et surtout être aptes à la fonction dont ils sont chargés. Toute fonction de gouvernement est une fonction de justice et de résistance : il serait bon, par conséquent, d'avoir partout des hommes d'un caractère ferme.

Ces hommes sont rares et ne sont jamais très recherchés, parce qu'ils manquent parfois de souplesse et n'hésitent pas à exprimer une opinion qui déplaît bien souvent. Mais en politique, comme en mécanique, on ne s'appuie que sur ce qui résiste. Un causeur aimable et sceptique ne contredit jamais et se garde d'exprimer une opinion désagréable. Flatter plus ou moins a toujours mieux réussi, non seulement auprès des rois, mais auprès de la plupart des chefs de gouvernement, et personne ne flatte si volontiers que les ignorants et les incapables. Mais à l'user et dans les moments critiques, ils se courbent comme les roseaux au souffle du vent, et on regrette alors la faiblesse qu'on a eue de s'en servir.

On connaît assez vite la valeur de l'homme d'État au choix de ses collaborateurs. S'il a des vues sérieuses, il apporte un grand soin dans ce choix ; s'il se laisse aller aux recommandations et aux intrigues, il sera presque assuré de mal choisir, car les liaisons privées et les recommandations qu'elles inspirent sont fondées sur des considérations tout autres que celles du service public.

On a reproché à certains hommes d'État anciens de s'être guidés par les conseils de leurs amis ou de leurs subalternes. On ne saurait imaginer un reproche plus ridicule. En effet, il y a autant de mérite, tout au moins, à suivre un bon conseil qu'à

le trouver soi-même. L'ignorant d'ailleurs ne comprend guère le conseil de l'homme éclairé ; l'insensé ne comprend jamais les conseils du bon sens, ni le pusillanime les conseils d'un homme de cœur. Que le gouvernement soit bien dirigé, voilà ce qui importe : il n'importe en aucune façon que ce soit par conseil ou par inspiration propre.

On a choisi des ministres pour leur honnêteté, comme Louis XIV choisit Chamillart et en fut mal servi. Il est bon qu'un homme de gouvernement soit honnête et estimable comme homme privé, mais cela ne suffit pas, comme on le croit vulgairement ; il faut qu'il soit apte à son métier et il est certain que la probité lui en rendra l'exercice plus facile, tandis qu'un vice quelconque le lui rendra plus difficile ; mais rien ne peut suppléer à la capacité, à ce qu'on appelait « suffisance » au XVI<sup>e</sup> siècle.

§ 10. *Du travail des subalternes.* — L'administration d'un grand État exige toujours la collaboration d'un certain nombre de fonctionnaires subalternes classés selon leurs occupations et leurs aptitudes. On ne saurait observer pour leur recrutement et leur avancement de meilleures règles que celles suggérées par la pratique des maisons de commerce bien tenues. Ces maisons : 1° ne prennent un employé que lorsqu'elles en ont besoin ; 2° elles s'informent de son aptitude et de ses qualités diverses avec soin, et l'essaient avant de l'engager ; 3° elles l'avancent d'après la valeur des services qu'il a rendus et de ceux qu'on attend de lui.

L'administration française ne veut observer ni même connaître aucune de ces règles ; aussi chacun de ses employés rend des services médiocres et médiocrement payés qui coûtent très cher. Elle choisit son personnel sur recommandation et l'avance de même ; elle cherche à l'avoir le plus nombreux possible ; enfin elle a rendu chaque employé presque indépendant de ses chefs au moyen de deux procédés

presque inconnus dans le commerce, l'avancement à l'ancienneté et la pension de retraite, aussi à l'ancienneté.

Au point de vue rationnel, quel titre donne l'ancienneté de services ? Aucun, absolument : tout service est payé, intégralement payé, par les appointements du jour et du mois. Si le sujet s'est rendu, par de longs travaux, plus expérimenté, plus capable de bien servir, on l'avance, et c'est tout ce qu'on lui doit. Quant à la pension, introduite dans l'administration civile par une loi de 1853, nous savons d'où elle vient, mais nous ne découvrons pas sur quel principe on s'est fondé pour l'introduire, la continuer et l'étendre.

Que chaque individu désire s'assurer une vieillesse tranquille, rien n'est plus naturel ; qu'il s'efforce d'y arriver en épargnant sur ses revenus, sa prévoyance est digne d'éloges. Mais nous ne découvrons ni à quel titre, ni même sous quel prétexte rationnel, on prend sur les deniers publics fournis par les contribuables la pension qu'il n'a pas su ou qu'il n'a pas voulu se constituer. Cette pension fait de lui un privilégié dont le privilège est injuste. Et l'on s'étonne que tout le monde veuille devenir employé d'une branche quelconque de l'administration !

On a cherché à écarter la pression des sollicitations pour entrée ou pour avancement à la faveur, en établissant ce qu'on appelle bien improprement des « garanties ». On a constitué des priviléges pour les sujets qui auraient satisfait à certaines épreuves d'examen ou concours ; on a prétendu suppléer par ce moyen aux renseignements que le commerçant prend ou fait prendre sur ceux qui viennent lui offrir leurs services. Mais quel examen, quel concours peut vous apprendre si le candidat qui se présente a du jugement ou même du sens commun, s'il est laborieux ou paresseux, honnête et franc ou dissimulé, etc. ? Les chefs n'en savent rien et n'ont guère le temps d'y penser. L'unique résultat des examens et concours, c'est de

créer et d'entretenir des établissements de préparateurs et de faire perdre aux jeunes gens un temps précieux.

Les pensions ont une raison d'être pour les militaires, non pour ancienneté de services, mais pour blessures reçues à l'ennemi. Ces pensions devraient être plus considérables qu'elles ne le sont aujourd'hui ; mais pour être juste envers ceux qui méritent, il ne faudrait pas dépenser et gaspiller les revenus publics en faveur de ceux qui ne méritent pas, et on est allé à cet égard jusqu'à des abus incroyables. Citons-en un exemple, la loi du 21 août 1881, qu'on ne peut imputer à aucun parti, car on n'a rencontré contre elle dans les deux Chambres ni une observation défavorable ni un vote contraire.

Le législateur avait élevé le tarif des pensions militaires. Ceux dont les pensions avaient été liquidées d'après les anciens tarifs demandaient à jouir de l'avantage des nouveaux tarifs. Sur quoi fondaient-ils leurs prétentions ? Sur ce qu'il leur était dur de voir à côté d'eux des hommes qui n'avaient pas rendu de services plus grands que les leurs jouir de pensions plus élevées. Le principe d'égalité était violé, disaient-ils.

En fait, aucun principe n'avait été violé. Le législateur avait cru devoir éléver les tarifs dans l'espérance plus ou moins fondée d'obtenir de meilleurs services militaires. Mais qu'avaient à réclamer en bon droit des hommes retirés du service dont les pensions avaient été liquidées d'après les lois en vigueur à l'époque de leur retraite ? Rien absolument. Cependant on n'éleva contre cette prétention exorbitante aucune objection ; on invoqua en leur faveur le « triple sentiment humanitaire, égalitaire, démocratique dont chacun s'honore dans le Parlement » et on obtint une largesse qui se chiffre par une annuité de 9 325 000 francs pendant une durée évaluée à 40 ans, soit 373 millions ! Cette largesse avait-elle pour objet de réparer une injustice ou d'améliorer en quoi que

ce soit le service public ? Ni l'un ni l'autre. Si l'on avait considéré les millions de pauvres contribuables auxquels on imposait le paiement de cette somme, on aurait peut-être reculé devant une injustice évidente. Mais la vérité était cachée par une habitude de langage vicieuse. On imposait cette charge à un être abstrait, l'État : l'État, c'est ici le contribuable, c'est vous, c'est moi !

§ 11. *Qualités de l'homme d'État.* — L'homme d'État ou de gouvernement doit considérer comme siennes les affaires de la nation, lors même qu'il n'en serait chargé qu'à titre provisoire et pour peu de temps. Il doit connaître et vouloir la justice, être assez laborieux pour en chercher l'application dans les cas particuliers et la soutenir avec une indomptable fermeté. La fermeté lui est indispensable ; l'homme irrésolu, soit par caractère, soit par ignorance, est impropre au gouvernement et peut y être très dangereux.

On se figure vulgairement qu'un honnête particulier, moyennement éclairé, estimable dans la vie privée et consciencieux, est, par ces seules qualités, propre au maniement des affaires publiques. C'est une erreur dangereuse. On excuse sans peine dans un homme privé la faiblesse de caractère et on le loue volontiers d'une certaine négligence de ses intérêts. On lui sait gré également d'une certaine bonté d'âme, d'une disposition aumônière, d'une indulgence même excessive. Toutes ces qualités, qu'on recommande facilement lorsqu'on les rencontre dans la vie privée, sont des vices énormes dans un homme d'État. On peut en juger par l'exemple de Louis XVI.

L'opinion a été indulgente, souvent plus qu'indulgente pour les défauts et même pour les vices privés des hommes d'État. Elle est peut-être allée un peu loin dans cette voie ; mais il eût été plus dangereux d'aller en sens contraire. Que l'homme d'État s'acquitte bien des devoirs de sa charge, c'est là

l'important et l'essentiel. Si quelques qualités lui manquent (et quel est l'homme parfait ?), il vaut mieux que ce soient celles de l'homme privé que celles de l'homme public.

§ 12. *Dangers de l'ignorance.* — Dans l'exercice de tout art, l'ignorance a des effets fâcheux, et dans l'art de gouverner plus qu'en tout autre. L'art de l'homme d'État consiste à discerner le juste de l'injuste. La connaissance des mathématiques des sciences physiques et naturelles, des lettres et des interminables récits de l'histoire, n'a rien ou à peu près rien de commun avec cet art : si l'homme d'État n'est pas capable de discerner le juste de l'injuste, possédât-il d'ailleurs toutes les connaissances humaines, il est ignorant.

S'il est ignorant, il ne peut discerner, au milieu de mille manifestations divergentes, s'il en est une qui exprime un véritable besoin des peuples et quelle est celle-là. Il lui est d'autant plus facile de se tromper que les intérêts privés, comme nous l'avons déjà dit, parlent haut, très haut, tandis que l'intérêt public parle bas ou se tait. Dans cette situation, l'ignorant porté au gouvernement hésite, s'il est honnête, reste immobile autant qu'il le peut, ne s'engage qu'avec répugnance et toujours timidement. Alors il a bien vite mécontenté tout le monde, lors même qu'il aurait de l'habileté et même des qualités éminentes.

Si l'ignorant est hardi et peu scrupuleux, c'est bien pis encore : il s'engage vite et franchement avec les intérêts privés et se laisse entraîner par eux. Alors il commet des injustices qui sont des fautes ; les résistances s'élèvent et se multiplient par les efforts mêmes auxquels il se livre pour les surmonter jusqu'à ce qu'il soit renversé.

De l'ignorance des supérieurs naît l'influence des bureaux et de la routine, influence fâcheuse en elle-même, mais utile et légitime, à défaut d'une meilleure. Elle maintient au moins la suite indispensable dans les affaires publiques.

C'est l'ignorance qui rend impossible des réformes utiles, qui ne présentent, par elles-mêmes, aucune difficulté sérieuse. C'est l'ignorance qui fait promettre vingt réformes à la fois et qui empêche d'en effectuer une seule.

Longtemps on a ignoré comment on pouvait discerner le juste de l'injuste et l'on a gouverné à tâtons. Aujourd'hui il est plus facile de distinguer l'un de l'autre, mais il faut avoir la conviction qui inspire le courage de résister aux réclamations qui s'élèvent devant l'homme d'État et le troublent comme les bruits et les cris troublaient le paladin timide qui tentait de couper le bois de la forêt enchantée du Tasse.

§ 13. *Direction extérieure.* — Le but de la politique extérieure est le même que celui de la politique intérieure : paix par la justice. On y marche en laissant agir le penchant qui porte les hommes de tous les pays à se rapprocher les uns des autres et à étendre les liens de leur collaboration industrielle : on y marche en cherchant, par des négociations opportunes, prudentes et bien dirigées, à constituer une confédération qui, laissant à chaque nation l'indépendance de sa législation civile et de son administration intérieure, mettrait fin à l'état de guerre habituel et ruineux dans lequel vivent les peuples, comme vivaient autrefois dans leurs châteaux forts les seigneurs féodaux.

Un grand pouvoir est réservé à l'intérieur aux gouvernements et, dans le monde, aux peuples qui prendront la justice pour but.

COURCELLE-SENEUIL,  
de l'Institut.