

# UN NOUVEAU LIVRE SUR LA DÉMOCRATIE

## Le Gouvernement populaire <sup>1</sup>.

---

(Revue bleue de Paris, 4 décembre 1886.)

---

### I.

Puisque nous allons nous occuper de la démocratie, il faut d'abord définir, avec plus de précision qu'on ne le fait d'ordinaire, le sens qu'il convient d'attacher à ce mot. Il a deux sens que l'on confond fréquemment. Démocratie signifie tantôt, conformément à l'étymologie, gouvernement exercé par le peuple, tantôt un état de société où les conditions sont très égales, et c'est ainsi que l'entend généralement Tocqueville. Comme il l'a dit, le développement graduel de l'égalité des conditions semble universel et irrésistible. Je pense que rien ne l'arrêtera, parce qu'il est la conséquence de certains faits de l'ordre économique qui se produisent dans les empires autocratiques tout aussi bien que dans les monarchies constitutionnelles et dans les républiques : emploi des machines, qui, diminuant les prix, met presque toute chose à la disposition de tous ; partage des successions ; diffusion de l'instruction par l'école et par la presse. Si je jette les yeux sur les différentes régions du globe, partout je constate les progrès de l'égalité.

Mais le triomphe définitif de la démocratie, entendue dans le sens de gouvernement populaire, paraît moins assuré. Beaucoup de bons esprits craignent que la tentative d'amener une plus grande

<sup>1</sup> *On popular Government*, par sir Henry Maine. — Londres, John Murray, in-8°, 260 pages.

égalité et d'accorder à tous des droits politiques égaux, ne provoque une lutte des classes dans laquelle périraient les institutions libres, comme on l'a vu dans les républiques antiques, et qu'ainsi de l'anarchie sortirait le despotisme. On aurait alors des sociétés démocratiques où les conditions seraient très égales, mais qui seraient gouvernées autocratiquement, c'est-à-dire des démocraties césariennes, des nations composées d'individus semblables et égaux, mais asservis sous un maître tout-puissant.

Heureusement, ce sombre avenir, qui épouvantait Tocqueville après le Deux-Décembre, paraît encore assez éloigné pour qu'on ait le loisir de chercher quelles sont les institutions qui permettraient aux peuples démocratiques de se gouverner eux-mêmes de manière à garantir l'ordre, la liberté et la sécurité nationale, sans recourir à cette honteuse extrémité de demander le salut et le repos au despotisme.

Une première question se pose. La démocratie entendue soit comme gouvernement populaire, soit comme état social égalitaire, est-elle chose désirable? Ce point n'est pas traité à fond dans le livre, remarquable à bien des égards, que vient de publier sir Henry Maine sous le titre de *Popular Government*. Ce qu'il veut combattre tout d'abord et extirper des esprits, c'est précisément l'opinion que nous venons d'exposer et qui est très répandue aujourd'hui, à savoir que le triomphe de la démocratie est inévitable, parce qu'il est le résultat d'une longue évolution historique. Cette idée, à la fois fausse et dangereuse, prétend sir Henry Maine, ne date que des livres de Tocqueville. Aristote, Montesquieu, Rousseau lui-même et jusqu'aux auteurs de la constitution américaine pensaient, au contraire, que le gouvernement démocratique pur ne peut durer et que, même mitigé, il est sans cesse menacé de périr.

L'histoire, dit Maine, ne nous montre nullement un progrès continu de la démocratie. Les républiques anciennes finissent toutes par se perdre dans un grand empire despotique. Au début du moyen âge, les Barbares, en occupant les diverses provinces de l'empire romain, y implantèrent, en partie, les institutions libres de la Germanie, et, en même temps, les villes de l'Italie et de la France méridionale conservèrent le régime municipal romain, ce qui donna naissance à des républiques indépendantes, à des cités autonomes. Les communes du nord de l'Europe et les villes hanséatiques jouirent aussi de grandes libertés locales; mais toutes ces institu-

tions démocratiques furent peu à peu supprimées au profit des monarchies centralisées et despotiques qui se développèrent partout à partir du xv<sup>e</sup> siècle. Malgré l'affranchissement de la Hollande et de la Suisse, la démocratie perd du terrain jusqu'à la fondation de la république des États-Unis. M. Hippolyte Passy, dans son excellent livre des *Formes de gouvernement*, fait le compte des républiques disparues et il en conclut qu'aucune grande monarchie n'a réussi à se transformer et à subsister sous cette forme.

Maine prétend aussi que le gouvernement populaire est le moins durable, le plus fragile de tous. Dans l'Europe moderne, dit-il, il ne date guère que de cent ans; car les deux fédérations, les Pays-Bas et la Suisse, n'étaient que des aristocraties bourgeoises se gouvernant elles-mêmes, à leur profit. Les destinées du régime démocratique ont été cruellement orageuses. En France, il a provoqué trois révolutions faites par le peuple de Paris, en 1792, en 1830 et en 1848; il a été renversé trois fois par l'armée, le 18 fructidor 1797, le 18 brumaire 1799 et le 2 décembre 1851, et trois fois par les armées étrangères, en 1814, 1815 et 1870, l'invasion ayant été chaque fois provoquée par le souverain que le suffrage populaire avait élu. De 1789 à 1870, la France a eu trente-sept années de dictature, quarante-quatre années de liberté, et cette période de liberté a été due à des souverains qui n'admettaient pas le dogme de la souveraineté du peuple, tandis que les deux Bonaparte la supprimèrent au nom du peuple, qu'ils prétendaient représenter en vertu du plébiscite. — La première constitution espagnole date de 1812, et déjà en 1823 le despotisme est rétabli par l'armée française au nom de la Sainte-Alliance. Depuis cette date jusqu'à ce jour, Maine compte quarante pronunciamientos, dont neuf ont abouti à changer le régime politique ou son application. — Dans les républiques espagnoles d'Amérique, les révolutions sont aussi fréquentes que les tremblements de terre. En Bolivie, sur quatorze présidents, treize sont morts assassinés ou en exil. Des trois cent cinquante constitutions qui, d'après Lieber <sup>1</sup>, ont été édictées depuis le commencement de ce siècle, combien en est-il qui ont donné de bons résultats? Le gouvernement constitutionnel n'a pas trop mal réussi jusqu'à présent en Hollande, en Belgique, dans les pays scandinaves et récemment en Italie; mais, sauf en Norvège, les

1) *Civil liberty and self government*. Introduction.

institutions n'y sont pas complètement démocratiques. L'épreuve décisive n'est donc pas encore faite.

Ce qui tend à aggraver, chaque jour, le danger des changements violents, c'est que les masses révolutionnaires n'ont plus pour but maintenant de conquérir sur les barricades la liberté ou même la république. Elles veulent modifier à leur avantage l'ordre social et la répartition des biens. Souvent même, dégoûtées des utopies et n'espérant plus aucune amélioration de leur sort par des réformes, elles rêvent de tout détruire par le pétrole et la dynamite.

Ce qu'il faut demander à un gouvernement, dit Maine, ce n'est pas d'être conforme à certaines maximes théoriques; c'est de bien remplir les différentes fonctions pour lesquelles l'État existe : défendre le pays, garantir la sécurité intérieure et faire exécuter la loi. Or, sous tous ces rapports, la démocratie s'est montrée inférieure à la monarchie. Elle est moins apte à organiser la défense et à se créer des alliances, parce qu'elle manque d'esprit de suite et de prévoyance; elle donne moins de garanties de sécurité, parce qu'elle favorise les changements brusques et les agitations populaires; elle fait aussi moins bien exécuter la loi, parce qu'elle est plus soumise aux influences des partis.

La démocratie est-elle, comme on l'imagine, plus propice aux réformes? Non, c'est là encore une erreur, répond Maine; le peuple est généralement conservateur. Partout il s'est montré hostile aux nouveautés. Combien de fois n'a-t-on pas vu les ouvriers maudire ou briser les machines! C'est ordinairement en vertu d'un plébiscite que se fonde la tyrannie. Voyez, par exemple, dans les Pays-Bas au xvii<sup>e</sup> siècle : les classes élevées défendaient les institutions républicaines, tandis que le peuple acclamait les princes d'Orange et massacrait les citoyens qui voulaient maintenir les antiques libertés. Partout le progrès s'est accompli par l'effort des minorités ou de quelques hommes d'élite.

Sans doute, la Révolution française s'est montrée avide d'innovations; mais, déjà avant elle, beaucoup de souverains et de ministres, Frédéric II en Prusse, Joseph II en Autriche, Léopold en Toscane, Pombal en Portugal, avaient pris l'initiative des réformes.

M. Cherbuliez, dans la *Revue des Deux Mondes*, et M. John Morley dans la *Fortnightly Review*, ont montré ce qu'il y a ici d'inexact et là d'excessif dans l'acte d'accusation, très éloquent d'ailleurs, dressé par sir Henry Maine contre la démocratie; mais,

pour ma part, je veux considérer le problème dans sa généralité, en acceptant le critère proposé par l'auteur lui-même. Oui, sans doute, comme pour tout mécanisme, il faut juger des diverses formes de gouvernement non d'après des théories, mais d'après leurs résultats. S'il en est une qui favorise la diffusion de la vertu, du bien-être, de l'instruction, je la déclare excellente. S'il en est, au contraire, une autre qui ruine le peuple et qui amène un accroissement de la misère, de la criminalité et du vice, je la considère comme mauvaise, fût-elle conforme à l'idéal tracé par les maîtres de la science.

Ainsi que l'a dit si bien Bossuet, « la vraie fin de la politique est de rendre la vie commode et les peuples heureux ». Le but de tout gouvernement est le plus grand bien de tous, et une constitution n'est bonne que si elle y conduit, dans la mesure limitée que comportent les choses humaines. Mais, pour atteindre ce but, à qui accordera-t-on le pouvoir?

Mirabeau a dit vrai : la Raison est (ou plutôt doit être) le souverain du monde; vérité profonde que Guizot a reproduite en ces termes : « C'est toujours de la raison, jamais de la volonté, que dérive le droit au pouvoir. » Pour prendre part à la direction des affaires publiques, le premier titre est donc qu'on en soit capable. Pourquoi le père a-t-il autorité sur son enfant, qui a le devoir de lui obéir? Parce que le père, ayant plus de raison, sait mieux ce qui est utile au mineur. Il est donc avantageux pour tous les deux que le commandement lui appartienne. Pourquoi met-on sous tutelle les individus dont l'intelligence est faible ou insuffisante? Parce que c'est à titre d'être raisonnable que l'homme dispose de sa personne : donc, quand il cesse de l'être, il doit perdre le gouvernement de lui-même, dans son intérêt comme dans celui de la société. Voyez ce que font les naufragés sur un radeau : si un marin expérimenté se trouve parmi eux, ils lui remettent la direction de l'épave, qui, grâce aux connaissances du pilote, peut se sauver, et en tout ils lui obéissent; le salut est à ce prix.

La souveraineté et le gouvernement devraient donc appartenir à ceux qui ont le plus de raison et de lumières et qui sont, par conséquent, les plus aptes à découvrir et à appliquer l'ordre le meilleur et le régime le plus favorable au bien de tous. Un régime politique vaudra d'autant plus qu'il donnera plus complètement la direction des affaires aux citoyens les plus sensés, les plus capables, les plus dévoués à la justice. Mais qui sont ces citoyens?

Ce seront ceux, semble-t-il, qui ont quelque aisance, par conséquent quelque instruction, et qui ont ainsi un intérêt réel à ce que le pays soit bien gouverné, c'est-à-dire ceux que l'on appelle maintenant les « censitaires » et les « capacitaires » et que les anciens nommaient les *aristoi*, les gens d'élite.

Toutefois, l'expérience de tous les temps nous apprend que, l'homme étant porté à poursuivre son propre avantage, même aux dépens d'autrui, il s'ensuit que, si le pouvoir est accordé exclusivement à ceux qui ont la fortune et les lumières, ils feront usage de leur autorité, non pour le bien général, mais pour le leur, qu'ils considèrent, de très bonne foi peut-être, comme celui de l'État, sans s'occuper de l'intérêt du plus grand nombre, qui ne comptera guère à leurs yeux. Toute classe privée de droits a toujours été opprimée ou exploitée.

L'aristocratie, à Rome, à Venise, en Angleterre, a porté aussi loin que possible l'art du gouvernement et donné ainsi à l'État, qu'elle dirigeait avec un grand esprit de suite et de prévoyance, une durée, une puissance, un éclat extraordinaires. Mais les lois et les guerres avaient toujours pour but ou pour résultat d'accroître les richesses des grands et non d'améliorer le sort des masses, ce à quoi personne ne songeait. Le peuple n'était qu'un moyen aux mains des gouvernements : il fournissait les hommes nécessaires à livrer les batailles et les revenus employés à soutenir le luxe de ses maîtres et à forger les armes destinées à l'asservir.

Le pouvoir est-il à un autocrate? il en usera pour accroître son autorité, ses revenus ou, ce qui pis est, ce qu'on appelle sa gloire, acquise en des guerres heureuses. Appartient-il à une aristocratie? elle s'en servira pour étendre ses privilèges. Voyez en France : n'avait-elle pas mis tous les impôts à la charge des roturiers? Et, en Angleterre, la Chambre des communes, quand elle représentait les grands propriétaires, n'avait-elle pas entravé l'importation du blé afin d'augmenter leurs fermages?

La fin du gouvernement devant être le bien général formé de l'ensemble des biens particuliers, et, en même temps, chacun étant d'ordinaire plus capable qu'autrui d'apercevoir ce qui constitue son propre bien, il sensuit, semble-t-il, que c'est à tous qu'il faudrait confier le soin de créer un gouvernement, qui aurait alors sans cesse en vue, non l'avantage de quelques-uns, mais le bonheur et la garantie des droits de tous. Malheureusement, quand il s'agit de

lois qui n'ont avec l'intérêt individuel qu'un rapport éloigné, indirect et difficile à saisir, ceux qui n'ont reçu qu'une instruction élémentaire, les ouvriers absorbés par leur travail journalier, discernent avec peine les résolutions qui leur seront vraiment avantageuses et, entraînés par leurs passions, par leurs préjugés ou par des meneurs, approuveront fréquemment des mesures funestes à la nation ou à eux-mêmes; trop souvent ils choisiront des représentants incapables, égoïstes ou brouillons.

S'il n'y avait pas cette objection formidable de l'incapacité des masses, si réellement elles étaient aptes à discerner ce qui leur est utile, point de doute: le régime démocratique serait le meilleur de tous. Il semble, en effet, naturel et légitime que chacun intervienne dans la direction des affaires publiques, qui, par tant de côtés, touchent à ses intérêts particuliers. En outre, prendre part au gouvernement de son pays par ses votes est pour l'homme un excellent moyen de culture. Il est amené ainsi à sortir du cercle étroit de ses poursuites individuelles, à penser au bien de son pays, de sa commune et de ses semblables. Les candidats au parlement lui adressent des discours, des écrits, et s'efforcent de l'instruire. Il n'y a qu'une voix pour proclamer le progrès qu'ont fait, en Angleterre, les ouvriers des villes depuis qu'on leur a accordé le suffrage. Celui qui exerce une part de la souveraineté nationale, s'en trouve relevé, anobli. Le sentiment de sa dignité d'être libre s'éveille; il devient un citoyen.

Tocqueville a écrit à ce sujet une belle page, d'un ton un peu tendu, mais qui fait du bien à relire, aux heures sombres où l'on doute de l'avenir :

« Quel est l'homme qui, de nature, aurait l'âme assez basse pour préférer dépendre du caprice d'un de ses semblables, plutôt que d'obéir aux lois qu'il a contribué à établir lui-même, si sa nation lui paraissait avoir les vertus nécessaires pour faire un bon usage de la liberté? Je pense qu'il n'y en a point. — Les despotes eux-mêmes ne nient pas que la liberté ne soit excellente; seulement ils ne la veulent que pour eux-mêmes, et ils soutiennent que tous les autres en sont tout à fait indignes. Ainsi, ce n'est pas sur l'opinion qu'on doit avoir de la liberté qu'on diffère, mais sur l'estime plus ou moins grande qu'on fait des hommes; et c'est ainsi qu'on peut dire d'une façon rigoureuse que le goût qu'on montre pour le gouvernement absolu est dans un rapport exact du mépris qu'on professe pour son pays. »

Parmi les dangers qui menacent la durée des démocraties, il en est un que M. Scherer a admirablement mis en relief, en parlant récemment du livre de Maine dans le journal *Le Temps*. Autrefois les gouvernements avaient surtout pour but de conserver les lois et les institutions existantes; les hommes n'étaient pas hantés par le rêve du progrès continu. Ils croyaient volontiers que l'âge d'or était derrière eux et que dans le monde tout va de mal en pis. Mais depuis le xviii<sup>e</sup> siècle et la Révolution française, on veut modifier l'état de choses produit par l'histoire, de façon à le rendre conforme à un idéal de raison et de justice. De là, la poursuite d'incessantes innovations, qui a trouvé son instrument dans les assemblées délibérantes; or, comme le dit M. Scherer, « les assemblées législatives une fois constituées, le rationalisme politique a fourni un aliment à leur activité en leur assignant la tâche de ramener le fait à une conformité toujours plus étroite avec l'idée abstraite et, pour cela, de remanier, de remanier sans cesse ».

On ne peut, semble-t-il, qu'admirer ce désir de tout améliorer, cette soif de la perfection transportée dans le domaine politique. Ils caractérisent les sociétés chrétiennes et ils viennent manifestement de l'Évangile. Il faut, M. Scherer l'avoue, que « le droit pénètre de plus en plus le fait, c'est-à-dire la nature et l'histoire ». Seulement, quand les assemblées populaires ou les révolutions n'y apportent pas certaine mesure, certaine prudence, elles provoquent les réactions et elles font qu'on recule, au lieu d'avancer. M. Scherer n'a donc pas tort, quand il dit en conclusion :

« L'innovation purement logique et à l'état permanent blesse les habitudes, choque les préjugés et inquiète le besoin de stabilité, qui est aussi légitime. Poussés à bout par l'esprit révolutionnaire, les peuples prennent une fringale de silence, de repos, d'autorité et, pourquoi ne pas le dire? de dictature. Exercé comme il l'est aujourd'hui chez nous, le parlementarisme est une institution qui menace de se dévorer. »

Oui, Maine a raison : la démocratie est un gouvernement fragile, difficile à fonder, plus difficile encore à faire durer. Il a néanmoins apporté à certaines sociétés un degré d'éclat incomparable, supérieur à tout ce que l'humanité a connu ailleurs, et à d'autres sociétés une félicité simple, modeste, obscure, une *aurea mediocritas*, le meilleur sort peut-être que puisse espérer notre humanité. « Excepté les forces aveugles de la nature, a dit Maine autrefois,



rien ne se meut en ce monde qui n'ait pas ses origines en Grèce. » L'adversaire de la démocratie en prononce ainsi le plus grand éloge qui s'en puisse faire. Cette petite république athénienne, avec ses vingt mille citoyens, a exercé sur la civilisation une influence qui ne finira pas et qui n'est surpassée que par celle de la Judée, ce rocher stérile dont se moquait Voltaire.

Quelle merveilleuse éducation la démocratie donnait aux citoyens d'Athènes! Afin de les instruire, philosophes et sophistes discutaient les problèmes de la métaphysique et de la morale; Socrate parlait sur la place publique et Platon sous les ombrages de l'Académie. Pour eux, au théâtre, institution publique, se représentaient les œuvres d'Eschyle, de Sophocle, d'Euripide, d'Aristophane; devant eux, transformés en jurés, les avocats plaidaient leurs causes, et les orateurs discouraient sur la politique; peuple vraiment souverain, ils avaient tout à décider par leurs votes: les affaires extérieures, la paix ou la guerre, les finances, les lois économiques, civiles, pénales, tout, jusqu'à la construction d'une galère ou l'érection d'une statue.

Quelle brillante apparition aussi que Florence, au xv<sup>e</sup> siècle, cette Athènes moderne!

Et, d'un autre côté, si je cherche dans l'histoire le tableau de sociétés vraiment heureuses, je le trouve de l'autre côté de l'Atlantique, dans les États de la Nouvelle-Angleterre, jusque vers 1820. J'y vois vraiment réalisé cet admirable idéal que résument les trois mots, en vain inscrits aujourd'hui sur les monnaies et sur les monuments: Liberté, égalité, fraternité. Là régnaient les vertus républicaines, la pureté des mœurs, l'amour du travail, la simplicité dans la vie, l'économie dans la dépense et, comme conséquence, l'aisance générale. Là, pendant deux cents ans, ont été inscrits dans les constitutions et appliqués chaque jour, ces grands principes qu'a proclamés la Révolution de 89 avec le retentissement que l'on sait, mais que le peuple français n'a fait qu'entrevoir à la lueur de la foudre, pour les perdre aussitôt. Après avoir étudié de près la condition économique de tous les pays de notre continent, je crois pouvoir dire aussi que je ne l'ai nulle part trouvée meilleure que dans deux démocraties rurales: la Suisse et la Norvège.

De ce qui précède résulte, semble-t-il, qu'on ne peut, comme le fait Maine, condamner la démocratie d'une manière générale, et qu'il faut la considérer, au contraire, comme la meilleure forme

de gouvernement, là où le peuple est assez éclairé pour la maintenir. Mais, dans la plupart des pays, on se trouve en présence d'un problème presque insoluble. Donnez-vous le pouvoir aux plus aisés et aux plus capables, ils le feront tourner à leur avantage exclusif. L'accordez-vous à tous, le plus grand nombre ne pouvant discerner ce qui est vraiment utile à eux et à l'État, la direction de la chose publique sera si variable, si peu intelligente, si mal entendue parfois, qu'on aboutira au désordre, à l'anarchie ou à l'impuissance, ce qui préparera la voie au rétablissement de la monarchie, et celle-ci, pour durer, devra recourir à la compression et au despotisme.

Le régime qui paraît le plus propre à sauver les nations modernes de ce cercle vicieux, me semble être celui-ci : tout d'abord laisser à l'activité de l'individu le plus d'espace possible, parce que là son intérêt personnel lui fera faire généralement ce qui est utile ; et ainsi de l'ensemble de ces avantages individuels résultera le bien général. Pour les choses d'intérêt général, en réserver le plus qu'il se peut au cercle où les hommes, même les moins cultivés, sont capables de voir le rapport qui existe entre une mesure d'ordre public et leur intérêt particulier, ce cercle étant la commune. Enfin, pour les mesures d'intérêt national, qui, par la complication des relations qu'elles impliquent, échappent à l'appréciation saine de la foule, en attribuer la décision à des délégués choisis de façon qu'ils aient à la fois des lumières et un dévouement réel au bien-être du plus grand nombre.

Quels seront ces délégués ? Voilà le problème qu'il faut étudier et dont la solution sera différente en chaque pays, en raison de son passé, de son développement moral et intellectuel et de ses conditions économiques. Sir Henry Maine ne croyant pas à la durée des gouvernements démocratiques, ce n'est pas à lui qu'on peut demander comment il faut les constituer. Mais un livre récent de M. Adolphe Prins contient à ce sujet des vues neuves et profondes <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *La Démocratie et le Régime parlementaire*, par M. Adolphe Prins, avec une préface de M. Émile De Laveleye. — Bruxelles, Merzbach, 1887, in-8°, 320 pages.