

Revue des deux mondes (1829)

■ Revue des deux mondes (1829). 1886/09-1886/10.

1/ Les contenus accessibles sur le site Gallica sont pour la plupart des reproductions numériques d'oeuvres tombées dans le domaine public provenant des collections de la BnF. Leur réutilisation s'inscrit dans le cadre de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 :

- La réutilisation non commerciale de ces contenus est libre et gratuite dans le respect de la législation en vigueur et notamment du maintien de la mention de source.
- La réutilisation commerciale de ces contenus est payante et fait l'objet d'une licence. Est entendue par réutilisation commerciale la revente de contenus sous forme de produits élaborés ou de fourniture de service.

[CLIQUER ICI POUR ACCÉDER AUX TARIFS ET À LA LICENCE](#)

2/ Les contenus de Gallica sont la propriété de la BnF au sens de l'article L.2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

3/ Quelques contenus sont soumis à un régime de réutilisation particulier. Il s'agit :

- des reproductions de documents protégés par un droit d'auteur appartenant à un tiers. Ces documents ne peuvent être réutilisés, sauf dans le cadre de la copie privée, sans l'autorisation préalable du titulaire des droits.
- des reproductions de documents conservés dans les bibliothèques ou autres institutions partenaires. Ceux-ci sont signalés par la mention Source gallica.BnF.fr / Bibliothèque municipale de ... (ou autre partenaire). L'utilisateur est invité à s'informer auprès de ces bibliothèques de leurs conditions de réutilisation.

4/ Gallica constitue une base de données, dont la BnF est le producteur, protégée au sens des articles L341-1 et suivants du code de la propriété intellectuelle.

5/ Les présentes conditions d'utilisation des contenus de Gallica sont régies par la loi française. En cas de réutilisation prévue dans un autre pays, il appartient à chaque utilisateur de vérifier la conformité de son projet avec le droit de ce pays.

6/ L'utilisateur s'engage à respecter les présentes conditions d'utilisation ainsi que la législation en vigueur, notamment en matière de propriété intellectuelle. En cas de non respect de ces dispositions, il est notamment passible d'une amende prévue par la loi du 17 juillet 1978.

7/ Pour obtenir un document de Gallica en haute définition, contacter reutilisationcommerciale@bnf.fr.

LA

FORME NOUVELLE DU GOUVERNEMENT

AUX ÉTATS-UNIS ET EN SUISSE

I. Woodrow Wilson, *Congressional Government*. Boston, 1885. — II. Sir Henry Maine, *Popular Government*. London, 1886. — III. Theodor Curti, *Geschichte der Schweizerischen Volksgesetzgebung*. Bern, 1885. — IV. A. Prins, *la Démocratie et le Gouvernement populaire*. Bruxelles, 1885. — V. Fedele Lampertico, *lo Statuto et lo Senato*, 1886. — VI. Gumersindo de Azcarate, *el Regimen parlamentario*, 1885.

En analysant les difficultés que rencontre aujourd'hui le régime parlementaire, j'ai montré précédemment (1) que cette forme de gouvernement traverse partout, même dans son pays d'origine, l'Angleterre, une crise qui s'aggrave à mesure que le droit de suffrage est accordé à un plus grand nombre de citoyens. Faut-il en conclure que ce régime, le privilège et l'honneur des peuples libres, est destiné à disparaître devant les progrès irrésistibles de la démocratie? N'y a-t-il pas certaines mesures qui pourraient lui donner, même en pays démocratique, la stabilité et la prévoyance, dont l'absence semble la rendre de plus en plus impropre à diriger les destinées des états engagés dans les nombreuses et redoutables épreuves de l'époque actuelle? Voilà le point que je voudrais élucider, en essayant de répondre ainsi à la question si bien formulée par M. V. Cherbuliez, à propos du livre récent de sir Henry Maine : « Quelles institutions une démocratie doit-elle adopter pour ne pas verser du côté où elle penche et comment doit-elle s'y prendre pour se tempérer elle-même? » Il ne sera pas sans intérêt de voir de quelle façon deux républiques où la démocratie existe et dans les condi-

(1) Voyez la *Revue* du 15 décembre 1884.

tions sociales et dans les institutions politiques, d'une façon plus complète encore qu'en France, c'est-à-dire les États-Unis et la Suisse, sont parvenues à éviter certains inconvénients du parlementarisme, non toutefois, il est vrai, sans en faire naître d'autres.

I.

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

On sait que les constituans américains ont voulu appliquer rigoureusement la théorie que Montesquieu avait empruntée à l'Angleterre concernant la séparation des trois pouvoirs : le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Ainsi que l'a si bien expliqué M. Boutmy, aux États-Unis, l'exécutif n'a aucune action directe sur le législatif, et, réciproquement, le législatif aucune sur l'exécutif. Comme dans les autres pays constitutionnels, le président nomme les ministres, toutefois avec le consentement du Sénat; mais ces ministres ne sont admis dans aucune des deux assemblées et ils ne peuvent y présenter aucun projet de loi. Il est loisible au président de recommander, dans son message annuel, certaines questions à l'attention du congrès; mais il n'a aucun moyen de l'amener à s'en occuper. En fait de législation, le seul pouvoir dont il dispose, c'est un *veto* qui peut être annulé par le vote d'une majorité des deux tiers. D'autre part, le corps législatif ne peut pas davantage faire agir le président et les ministres conformément à sa volonté. Il lui appartient de faire des lois, mais non de diriger la politique, car il n'a le pouvoir ni de renverser les ministres, ni de se débarrasser du président, à moins de les mettre en accusation, procédure longue et compliquée qui n'a guère chance d'aboutir, puisqu'elle n'a pu faire condamner le président Johnson. Il n'existe donc aux États-Unis rien de sem-

blable au régime parlementaire, tel du moins qu'il est pratiqué en Europe.

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

Des hommes éminens, mais d'opinions très différentes, lord-Salisbury, sir Henry Maine et Frédéric Harrison s'accordent à constater, non sans inquiétude, que la démocratie rencontre en Angleterre bien moins de barrières qu'aux États-Unis et même qu'en France. La France, la Fédération américaine et chacun des états confédérés ont une constitution écrite qui ne peut être modifiée que par une série de résolutions exigeant un mouvement très décidé de l'opinion. En Angleterre, la chambre des communes peut, par un vote à la simple majorité, changer toutes les lois et toutes les institutions du pays. En France et aux États-Unis existe un sénat qui représente assez complètement les forces vives du pays pour oser et pour pouvoir résister aux volontés de la chambre basse. La chambre des lords ne représente que l'intérêt de la grande propriété; aussi ne dispose-t-elle plus guère que d'un *veto* suspensif. Elle n'ose pas rejeter définitivement un *bill* voté par la chambre basse, avec l'appui de

la majorité du pays. L'abolition des lois céréales et les différentes réformes électorales, surtout celle de 1885, lui ont été imposées par la volonté nationale. Elle a perdu toute autorité, toute confiance en elle-même, parce qu'elle sait que son existence même est en jeu et qu'il suffit d'une grande vague démocratique pour l'emporter. Cette « partie imposante » de la constitution anglaise, à laquelle Bagehot attribuait une si grande autorité, l'a certainement perdue aujourd'hui, et l'on ne trouve pas en Angleterre comme en France, aux États-Unis et en Suisse, cette masse profonde de paysans-propriétaires qui forme la réserve invincible de l'armée conservatrice. D'anciennes habitudes de déférence cachent encore, sous les pompes de la royauté et de l'aristocratie, la complète impuissance des hautes classes à se défendre elles-mêmes : il ne leur reste plus aucune force réelle. Désormais l'appareil du luxe et de l'autorité, loin d'en imposer au peuple, ne fera que l'irriter. Ce qui seul préservera l'Angleterre des excès démagogiques et d'une révolution violente, c'est, d'une part, le solide bon sens de la nation, et, d'autre part, la longue habitude des concessions, dont les privilégiés se départiront aujourd'hui moins que jamais.

Aux États-Unis, la séparation complète du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif a eu des conséquences que n'avaient certes point prévues les auteurs de la constitution et qui donnent au mécanisme gouvernemental un caractère très particulier, inconnu partout ailleurs. Les ministres ne pouvant, comme en Angleterre et dans les autres pays libres, entrer dans les chambres pour y proposer et y faire adopter des projets de loi, le travail de législation a été dévolu exclusivement au congrès. Or, une assemblée peut, à la rigueur, voter de bonnes lois, mais, réunie tout entière, elle est incapable de les préparer. Dans nos états constitutionnels, ce travail de préparation est exécuté, sous la direction du cabinet, par les bureaux, par des commissions spéciales, ou par un conseil d'état. Rien de semblable n'est possible ici, puisque les ministres n'ont pas le droit de présenter des projets de loi. Il a donc fallu que tout fût fait au sein du congrès. A cet effet, la chambre et le sénat ont constitué des comités permanents (*standing committees*) qui s'occupent des différentes matières soumises à la législature : voies et moyens (*ways and means*), appropriations, circulation monétaire et banques, commerce, terres publiques, routes et poste, justice, agriculture, affaires militaires, marine, mines, instruction, patentes, travail, manufactures, douanes, affaires indiennes, etc. Ils discutent et formulent les *bills* dont ils prennent l'initiative, ils examinent ceux qui émanent des membres eux-mêmes et en font l'objet d'un rapport présenté à la chambre. La chambre des députés compte en ce moment quarante-sept comités permanents. Ce qu'il

faut étudier de près, c'est comment ces comités se sont emparés de tout le pouvoir législatif, au point de le soustraire presque complètement au contrôle de la nation et même du congrès lui-même. Ils exercent ce pouvoir d'une façon plus autocratique que le Conseil-des-dix ou que l'empereur de Russie, car ils échappent à toute responsabilité. Rien n'est plus extraordinaire et moins connu, même en Amérique, me dit-on. On me permettra donc à ce sujet quelques détails précis et même minutieux. Je les emprunte au livre très instructif de M. Woodrow Wilson : *Congressional Government* et à une étude faite sur le vif par M. Hoar, sénateur du Massachusetts : *the Conduct of business in Congress*.

Pour faire comprendre comment fonctionne, aux États-Unis, l'étrange machine parlementaire dont aucun non-initié ne peut soupçonner les complications, M. Wilson met en scène un représentant qui, pour la première fois, vient occuper sa place au congrès. Le nouvel élu a fait sa campagne électorale sur une question qui le passionne, et, comme il a promis à ses électeurs de présenter un projet de loi sur le sujet qui les intéresse, il saisit la première occasion pour demander la parole. Le président lui répond qu'il ne peut l'obtenir, et les objurgations de ses collègues lui font comprendre qu'il a manqué à tous les usages. C'est seulement le lundi, à mesure qu'on appelle les différens états, que les membres qui les représentent peuvent proposer un *bill*. Il se conforme au règlement et il « introduit » son projet de loi au jour voulu. Le greffier en donne une lecture sommaire. Le député se lève pour donner quelques explications ; mais le président lui coupe de nouveau la parole et lui apprend qu'en ce moment le seul point à décider est de savoir auquel des quarante-sept comités son projet sera soumis. De vives discussions s'élèvent souvent à ce sujet, car un *bill* touche fréquemment à deux ou trois matières diverses, et l'avenir qui lui est réservé dépend, en grande partie, de la composition du comité auquel il est renvoyé. Aucun *bill* n'échappe à ce renvoi, sauf ceux qui sont proposés par les comités eux-mêmes ou ceux qui en sont dispensés par un vote spécial et à la majorité des deux tiers.

A en croire M. Wilson, un *bill* renvoyé à l'un des comités (*committed*) est ordinairement condamné à mort. En même temps que la masse innombrable de *bills* introduits chaque année, il disparaît dans cet empire du silence dont nul ne revient. Personne ne sait au juste quand il expire, ni ce qu'il devient ; ses amis mêmes ne parviennent pas à connaître son sort. Certes les comités n'ont pas le pouvoir de condamner un projet de loi ; ils sont tenus d'en faire rapport à la chambre, et, s'ils le désapprouvent, ils peuvent seulement recommander de ne pas le voter. Mais, comme le temps fait

défaut pour examiner tous les projets qui leur sont soumis, ils s'occupent d'abord de ceux qui leur paraissent, à eux, les plus importants et surtout de ceux qu'ils formulent eux-mêmes. Après deux ans, le congrès arrive à son terme; de nouvelles élections ont lieu, et tout ce qui n'a pas été présenté à la chambre tombe dans le néant. Des milliers de *bills* s'évanouissent ainsi; ils n'ont pas été rejetés; ils n'ont pas même été lus: leur tour n'est pas arrivé.

Les comités ne peuvent prendre eux-mêmes l'initiative d'un *bill*. Mais un de leurs membres le présente à l'appel du lundi; il est renvoyé au comité compétent, qui l'examine sans désemparer et le soumet à la chambre, laquelle d'ordinaire l'adopte; c'est ainsi seulement que les ministres peuvent saisir le congrès d'un projet de loi. Ce sont donc les comités seuls qui préparent les lois, et, de plus, ainsi qu'on va le voir, ce sont eux seuls qui ordinairement les font voter.

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

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

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

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

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

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

Voici qui est encore plus étrange. Ces comités tout-puissans, qui légifèrent comme ils l'entendent, sans contrôle sérieux, sans responsabilité, autocratiquement, sont nommés par le président seul (1). Ce président (*speuker*) n'est pas, comme celui de la chambre des

(1) Jusqu'en 1790 la chambre choisissait elle-même ses comités permanens, mais des difficultés s'étant présentées, on confia ce droit au président de la chambre. Le règlement porte : « Tous les comités seront nommés par le *speaker*, à moins que la chambre n'en décide autrement. » Chaque assemblée nouvellement élue peut reviser son règlement, mais cette disposition est restée immuable; chaque parti y trouve, tour à tour, son profit.

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

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

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

Le système de gouvernement que nous venons d'esquisser semble

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

Minghetti et Thornton, qui ont fait voir tous les maux que l'esprit de parti inflige au régime parlementaire, auraient lieu d'être satisfaits aux États-Unis. L'esprit de parti, qui fait rage et ne recule devant aucun moyen lors des élections, s'apaise subitement au sein du congrès et n'exerce presque plus aucune influence sur la confection des lois. Dans tous les degrés de la vie politique, la démocratie règne en maîtresse. Le peuple choisit directement ses législateurs, ses hauts fonctionnaires et même ses juges. Comme toutes ses nominations se renouvellent à courte échéance, la volonté populaire semble devoir être souveraine. Et cependant elle vient expirer au seuil du congrès. Là, le président de la chambre, et les comités qu'il nomme, font les lois à leur guise, presque à l'insu du public et sans responsabilité. Au sommet du gouvernement, la démocratie cesse d'exercer son empire.

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

lord Salisbury sont reproduites et commentées. Que sait-on des faits et gestes des *leaders* américains ?

J'ai dit aussi qu'au défaut de publicité s'ajoutait le manque de responsabilité. C'est ici que se montre la différence complète qui existe entre le système de gouvernement en Angleterre et aux États-Unis. En Angleterre se déploie, dans toute son ampleur, dans tout son éclat, ce que l'on appelle un gouvernement de cabinet. Chaque parti a ses chefs qui le dirigent et parlent en son nom. Quand un parti conquiert la majorité, ses chefs arrivent au pouvoir et forment le ministère. Ce ministère gouverne sous la surveillance et sous l'impulsion de la chambre. Il prépare les lois, pour lesquelles il doit obtenir l'assentiment de la majorité. Ainsi, au lieu de quarante-sept comités permanents entre lesquels s'éparpille la responsabilité, comme aux États-Unis, ici il n'y a qu'un comité qui la porte tout entière. Chaque bill donne lieu à un débat acharné, prolongé, émouvant, où s'entre-choquent les orateurs des deux partis. C'est une lutte retentissante, héroïque, comme celles des héros d'Homère. Chaque groupe, concentré en face du groupe rival, met en œuvre toutes les ressources de la tactique et de l'éloquence parlementaires. C'est qu'en effet l'enjeu est énorme : les portefeuilles appartiennent aux vainqueurs. Si le cabinet subit un échec, il doit se retirer et céder la place à ses adversaires. La discussion est l'âme d'un semblable régime. C'est un combat où l'arme est la parole, un drame dont le public suit avec avidité toutes les péripéties, car de son issue dépend la direction de l'état. Si de mauvaises lois sont votées, si des fautes sont commises, le peuple sait à qui s'en prendre. Le cabinet et la majorité en portent la peine. Les électeurs les abandonnent.

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

volonté du peuple, puisque celui-ci ne saura pas sur qui faire retomber la peine de son mécontentement. On voit ainsi cette chose étrange : une république toute démocratique où la démocratie n'a presque aucune part dans la confection des lois et dans la direction des affaires.

Dans un livre publié récemment, *American Diplomacy*, un ancien ministre américain, M. Eugène Schuyler, définit de la façon suivante le gouvernement de son pays : un despotisme absolu et irresponsable, exercé à l'abri des formes constitutionnelles, par six personnes : le président de la république, le secrétaire d'état et le secrétaire du trésor, le président de la chambre, et, en sous-ordre, les présidens des deux comités des appropriations et des voies et moyens, qu'il nomme à sa guise.

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

La plupart des gens ne lisent ni de gros livres ni de longs rapports, ni même les innombrables pages du *Journal officiel* ; mais, chaque matin, le journal apporte à tous un résumé des débats et le texte complet des discours importans (1). Quel foyer de lumière, non-seulement pour la France, mais pour l'Europe, que la tribune française quand elle était occupée par les Royer-Collard, les Guizot, les Thiers, les Berryer, les Garnier-Pagès, les Tocqueville, les Rémusat et tant d'autres ! Les idées émises par de semblables orateurs ont un retentissement, une autorité, une diffusion que rien ne remplace. Par les questions qu'il adresse au gouvernement, le parlement éclaire le pays sur ce qui l'intéresse. En discutant ses griefs,

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

il en provoque le redressement. La tribune est un centre d'où la vie politique rayonne jusqu'aux extrémités du pays.

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

Voici un autre vice encore du mécanisme gouvernemental aux États-Unis. Les comités, tout-puissans, légiférant en secret et sans responsabilité, peuvent, sans grand risque, se faire l'instrument de certains intérêts privés. Certes, ailleurs, les majorités font parfois des lois qui favorisent certaines classes ; mais, au moins, elles agissent à la pleine lumière de la publicité, et si le corps élec-

toral est mécontent, il sait qui il doit frapper. L'empereur de Russie est plus retenu par l'opinion que les comités de la chambre américaine; car, devant le pays, l'autocrate est responsable de ses ukases, tandis que les comités ne le sont pas de leurs bills.

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

Il existe aux États-Unis des partis compacts, admirablement disciplinés par le *caucus*, c'est-à-dire par l'organisation qui prépare les élections. Mais aucun candidat démocrate ou républicain ne peut annoncer ce qu'il fera à la chambre, car les chefs n'y trouvent pas d'armée prête à les suivre. Chaque parti a son programme, « sa plate-forme ; » mais au congrès, dans le fractionnement de l'assemblée et dans l'emmêlement des votes, il est impossible de voir à quel point chaque député reste fidèle à son programme. En Angleterre, la direction de la législation et des affaires est exercée par les chefs de l'opinion à qui le pays a donné la majorité et qui arrivent au pouvoir. En Amérique, tout est différent ; il n'y a pas, à vrai dire, de *leaders*, comme le sont par exemple, en ce moment, en Angleterre, M. Gladstone et lord Salisbury. Les hommes les plus éminens des différens partis ne sont pas toujours ceux que l'on élit, et, élus, ils sont tellement enlacés dans les rets du règlement, qu'ils sont réduits à l'impuissance. Il s'ensuit que le peuple se défie de la chambre, dont il ne peut suivre la marche ni comprendre les résolutions. L'assemblée nationale devrait être l'instrument de ses volontés, et elle ne l'est à aucun degré. Elle n'est donc nullement populaire.

La puissance des parlemens dépend, dit-on avec raison, du pouvoir qu'ils ont de disposer du revenu public. Dans aucun pays libre, la proportion des dépenses que votent annuellement les chambres, n'est aussi minime qu'aux États-Unis. Ainsi, dans le budget de 1880,

sur 307,000,000 dollars, 16,500,000 dollars seulement constituaient la somme que le congrès pouvait refuser. Tout le reste, soit 290,500,000 dollars, avait une affectation fixe et obligatoire. En matière financière également, l'action des partis et le pouvoir effectif de la chambre sont presque nuls. Tout est décidé, en dernier ressort, par le comité permanent des voies et moyens, dont les onze membres appartiennent aux deux opinions. Les départemens ministériels n'obtiennent l'argent qu'ils réclament que par des négociations et des entrevues avec les présidens et les membres influens des comités. Ordinairement la chambre des représentans se montre très économe et opère de grands retranchemens. Le sénat, se rendant mieux compte des nécessités du gouvernement, rétablit les crédits. Une commission mixte se forme ; elle propose un compromis, et comme on arrive ainsi à la veille de la clôture de la session, tout est voté en grande hâte. Les ministres n'obtiennent presque jamais tout ce qu'ils ont demandé, mais cela ne les oblige pas à donner leur démission ; ils s'en tirent comme ils peuvent. Leur responsabilité est à couvert et celle du congrès est fictive.

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

Dans beaucoup de pays de l'Europe, on se plaint des longs discours et du verbiage inutile des députés. Macaulay dit à ce sujet : « On peut posséder l'art de la parole au plus haut degré et n'avoir ni jugement, ni courage, ni aptitude à discerner les signes des temps et les caractères des hommes, aucune connaissance des principes de législation et d'économie politique, nulle capacité pour bien diriger la diplomatie ou la guerre. Il se peut que ces qualités

de l'orateur qui charment tant soient incompatibles avec celles qui rendent propre à faire face, avec promptitude et décision, à des circonstances graves et imprévues. Dans une crise périlleuse, certains hommes d'état doués d'une admirable éloquence se trouveront très inférieurs à Cromwell, qui disait des sottises, ou à Guillaume le Taciturne, qui ne disait rien du tout. » On peut répondre que Walpole, Chatham, Burke, Canning, Pitt, M. Gladstone, pour ne citer que des Anglais, ont été à la fois d'éloquens orateurs et d'habiles hommes d'état. En tout cas, le régime parlementaire américain, tel que le règlement l'a fait, ne peut ni former des hommes pareils ni leur offrir un rôle digne de leur mérite. Il y a certes des politiques éminens aux États-Unis, mais, s'ils guident l'opinion, c'est malgré leurs fonctions, comme Jefferson et Jackson, ou en dehors de toute fonction, comme Daniel Webster. La chambre est un mécanisme à faire des lois, muet et sourd, fonctionnant sous une direction anonyme.

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

Le *veto* du président des États-Unis n'est pas, comme celui de nos souverains constitutionnels, une arme vieillie, désormais hors de service. C'est un droit dont il ose fréquemment faire usage, parce que la durée de ses fonctions est en tout cas limitée, et parce que, pour annuler son *veto*, il faut, dans les deux chambres, une majorité des deux tiers qu'il n'est pas facile d'obtenir.

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

cration du principe de l'autonomie des états fédérés. Le pouvoir n'est donc ici nullement distribué en proportion du nombre, contrairement au principe fondamental de la démocratie.

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

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

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

Le sénat américain n'est pas, comme la chambre, une simple machine à voter. Il s'acquitte d'une façon convenable et parfois très brillante de « la fonction éducative » que l'on attribue au régime parlementaire. Les sénateurs peuvent parler à leur aise, sans être soumis à la tyrannie des comités, aux entraves du règlement et à la guillotine de la question préalable. Sur les questions importantes, il se prononce de longs discours, bien étudiés, et qui forment parfois tout un traité de la matière, comme celui du sénateur Jones sur la question monétaire. C'est là un des avantages des assemblées peu nombreuses. Ces discours sont lus partout : ils contribuent à former l'opinion du pays, et ainsi des hommes de talent peuvent se faire connaître. Les hommes d'état dont la réputation a franchi l'Atlantique sont pour la plupart des sénateurs. Le sénat compte dans son sein beaucoup de légistes distingués. Comme l'autre chambre, il expédie les affaires en des comités permanents, au nombre de vingt-neuf ; mais leur composition est déterminée par un tirage au sort,

non par la volonté seule du président. Ils ont ainsi un caractère tout différent et ils ne règlent pas la discussion à leur guise, comme dans la chambre des représentans. Tout ce qui concerne le revenu et la dépense est examiné et discuté à fond par le comité des finances qui, jusqu'à présent, s'est montré un administrateur très sagace et très économe des deniers publics.

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

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

Un article de la constitution fédérale ne peut être changé que par un vote du congrès émis à la majorité des deux tiers et ratifié par les trois quarts des états. Dans les états particuliers, la révision de la constitution est soumise à plus de difficultés encore. Ainsi, dans l'état de New-York, l'article 13 de la constitution porte : « Aux élections générales, tous les vingt ans, et aussi à une époque que la législature peut fixer par une loi, la question : « Y aura-t-il une convention pour reviser la constitution et pour l'amender ? » sera décidée par les électeurs ayant droit de voter pour la chambre, et dans le cas où ces électeurs décideraient qu'il y aura une élection à cet effet, la législature, à sa prochaine session, votera une loi pour l'élection de délégués à une semblable convention. » Dans

beaucoup d'états, tout vote ordonnant une revision doit réunir les deux tiers des voix dans les chambres, une convention spéciale doit être nommée a cet effet, et le projet de revision, arrêté par cette convention, doit être soumis à l'approbation du peuple, article par article. Ce n'est donc ni une coterie, ni une faction, ni une majorité de hasard qui peut décider une revision. Il faut qu'elle soit voulue nettement et d'une façon suivie par la plus grande partie de la nation.

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

On voit, d'après ce qui précède, que le nouveau mécanisme gouvernemental des États-Unis supprime quelques-uns des inconvéniens du régime parlementaire : l'instabilité des ministères, l'influence excessive de l'esprit de parti, les résolutions improvisées, l'ingérence abusive des coterie dans l'administration, les débats confus et trop prolongés, les interpellations intempestives sur la politique extérieure, les coalitions des divers groupes de l'opposition ; mais ce résultat, pour excellent qu'il soit, n'est obtenu qu'en enlevant à la chambre basse son éclat et son utilité comme instrument d'éducation politique.

II.

Alors qu'aux États-Unis le gouvernement se concentre de plus en plus aux mains des comités et du président de la chambre et d'un sénat peu nombreux et très aristocratique, dans le sens grec du mot, en Suisse, au contraire, après avoir été exercé par des as-

semblées élues au suffrage universel, il a été revendiqué récemment par le peuple, qui n'entend plus obéir qu'à des lois votées directement par lui-même. Parmi les milliers de voyageurs qui, chaque année, vont visiter les Alpes, bien peu s'arrêtent pour suivre les expériences politiques qui s'accomplissent dans les cantons qu'ils traversent, et pourtant il n'est guère d'étude plus instructive.

Tout en proclamant que la démocratie est le seul gouvernement légitime, Rousseau désespérait de la voir jamais s'établir chez les nations modernes. Il ne la comprenait pratiquée que comme dans les républiques anciennes, avec le peuple réuni sur l'agora, pour légiférer, juger, élire ses fonctionnaires, voter les impôts, en décider l'emploi, et, en un mot, pour régler directement toutes les affaires publiques. Et, en même temps, tout utopiste qu'il fût, il voyait que dans les états actuels ce régime était impossible. « La souveraineté, dit-il, ne peut être représentée par la même raison qu'elle ne peut être aliénée. Elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente pas (*Contrat social*, IV, 14). » — « Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle ; ce n'est point une loi. A l'instant qu'un peuple se donne des représentans, il n'est plus libre ; il n'est plus (III, 16). » « A prendre le terme dans la rigueur de l'acception, il n'a jamais existé de véritable démocratie et il n'en existera jamais ; il est contre l'ordre naturel que le grand nombre gouverne et que le petit soit gouverné. On ne peut imaginer que le peuple reste incessamment assemblé pour vaquer aux affaires publiques... S'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement. Un gouvernement si parfait ne convient pas aux hommes (III, 4). » Ainsi donc, d'après Rousseau, la souveraineté du peuple n'est réelle que là où existe le gouvernement direct, et celui-ci est aujourd'hui impraticable. Ce que le citoyen de Genève considérait comme impossible est maintenant le principe fondamental de toutes les constitutions de sa patrie. Dans la confédération et dans tous les cantons, sauf celui de Fribourg, toutes les lois et même tous les réglemens d'intérêts général, doivent être ratifiés par le vote populaire. Ce vote populaire, ou plébiscite, s'appelle, en Suisse, le *referendum*, mot emprunté à l'ancienne organisation fédérale, où les délégués ne pouvaient voter et s'engager que *ad referendum*, c'est-à-dire sauf à en « référer » au conseil cantonal qu'ils représentaient. Deux espèces de référendum sont en usage actuellement : le référendum facultatif et le référendum obligatoire. Il est obligatoire, quand toutes les lois adoptées par l'assemblée représentative sont soumises au vote populaire une ou deux fois par an ; facultatif, quand ce vote n'a lieu que sur la demande qui en est faite par un certain nombre d'électeurs. La

confédération fédérale n'admet encore que le référendum facultatif. L'article 89 porte : « Les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30,000 citoyens actifs, ou par huit cantons. Il en est de même des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence. » Depuis que le référendum a été introduit dans la constitution fédérale, en 1874, il y a été fait appel presque chaque année.

Pour rendre effective l'intervention du peuple dans le gouvernement, certaines constitutions cantonales ont admis encore d'autres mesures : le *veto*, l'initiative et la demande de démission. Le *veto* est le droit accordé à un certain nombre d'électeurs de s'opposer à la mise en vigueur d'une loi votée par l'assemblée législative jusqu'à ce qu'elle soit soumise au suffrage populaire. L'initiative est le droit reconnu à un certain nombre d'électeurs de soumettre un projet de loi au pouvoir législatif, qui est tenu de le mettre en délibération pour le rejeter ou le ratifier. La demande de démission est le droit qu'ont un certain nombre d'électeurs, d'exiger que le peuple décide, oui ou non, s'il veut la démission de la chambre, laquelle sera alors tenue de se soumettre à une réélection. On sait que, dans certains cantons, tous les citoyens majeurs se réunissent une ou deux fois par an pour élire les fonctionnaires et pour voter les lois directement, comme le faisait le peuple athénien. Ces assemblées populaires, exerçant la souveraineté ainsi que le rêvait Rousseau, s'appellent *Landsgemeinde* ou « communes nationales. »

Voyons maintenant comment la Suisse, ce pays qui précède tous les autres en fait d'expériences démocratiques (1), est arrivé à adopter le nouveau système de gouvernement que nous venons de faire connaître. Le gouvernement direct, où le peuple réuni délibère, règle les affaires publiques et choisit ses magistrats, est le régime politique primitif et naturel. Il reste en vigueur à l'origine chez toutes les populations, tant que l'inégalité ou la conquête n'ont pas donné naissance au despotisme. On le rencontre dans toutes les républiques antiques et chez les Germains, où, comme le dit Tacite, les chefs discutent les petites affaires et le peuple en-

(1) L'activité politique en Suisse en fait de revisions constitutionnelles est vraiment extraordinaire. Nous voyons dans les tableaux publiés par M. Chatelanat dans le *Manuel statistique de la Suisse*, que de 1830 à 1879 il y a eu 115 revisions de constitutions cantonales et 3 revisions de la constitution fédérale. De 1830 à 1849, 27 revisions ont pour but de transformer les républiques aristocratiques en républiques démocratiques; de 1846 à 1862, 22 revisions achèvent d'établir le régime représentatif, et, de 1862 à 1880, 66 revisions ont lieu pour passer au gouvernement populaire direct, plébiscitaire.

tier, les grandes : *de minoribus consultant principes ; de majoribus omnes*, et il a survécu dans le *Tunscipmot* saxon, devenu le *Township* américain, dans la paroisse anglaise, *Vestry*, comme récemment encore dans les communes rurales de la Lombardie. Dans les cantons à *Landsgemeinde*, le champ de mai des Germains s'était maintenu à travers les siècles, parce que ces contrées montagneuses avaient échappé d'abord à la féodalité, puis à une influence plus hostile encore, celle de la centralisation organisée par la royauté, avec l'aide de l'armée permanente. Mais évidemment ce régime n'est applicable que dans une cité ou dans un petit district. Quand l'état s'agrandit et que la population accrue vit dispersée sur un vaste territoire, les citoyens cessent de se rendre à l'assemblée nationale, qui peu à peu tombe en désuétude. Tant que les peuples ne comprirent leur intervention dans la gestion des affaires publiques qu'exercée directement et qu'ils n'eurent pas l'idée de déléguer leurs pouvoirs à des représentans, l'agrandissement de l'état amenait le triomphe de l'autocratie, qui seule pouvait maintenir l'unité de la nation. C'est le régime représentatif qui a rendu possible le *self-government* pour une grande nation, mais, en Suisse, on a voulu assurer au peuple une action plus immédiate encore sur la législation.

Déjà, au moyen âge, les historiens citent plusieurs cantons où des questions importantes ont été décidées par voie de plébiscite. C'est ainsi que la réforme religieuse a été adoptée au XVI^e siècle. En 1802, la constitution de la république helvétique fut soumise à l'acceptation du peuple, et depuis lors il a été de règle que toute loi constitutionnelle et de la fédération et des cantons, soit votée par la majorité des électeurs. Bientôt on alla plus loin : on accorda au peuple le droit d'opposer son *вето* aux décisions prises par les assemblées législatives. Saint-Gall introduisit le *вето* populaire en 1831, Bâle-Campagne en 1832, le Valais en 1835, Lucerne en 1841. Les discussions qui eurent pour résultat cette application nouvelle de la démocratie, remirent à l'ordre du jour les principes du *Contrat social*. L'idée que la souveraineté ne se délègue pas et que le peuple doit intervenir directement dans la confection des lois s'empara des esprits. Comme on ne pouvait dans les grands cantons imiter les cantons forestiers et réunir le peuple entier, deux fois par an, dans une prairie, pour légiférer; on décida que les lois n'auraient force exécutoire qu'après avoir été ratifiées par un plébiscite. Le Valais, Vaud et Berne adoptèrent le référendum dès avant 1848, et depuis lors, il a été inscrit successivement dans la constitution de tous les cantons, Fribourg excepté.

Les résultats du régime plébiscitaire ont été très différens de ceux qu'on attendait : il a déçu les espérances de ses partisans et

les craintes de ses adversaires. Il s'est montré souvent conservateur et presque toujours très hostile à la centralisation, au pouvoir fort, aux grosses dépenses, en un mot à ce que l'on appelle la politique radicale ou jacobine. Chose en apparence inexplicable ! les mêmes électeurs qui persistent à renommer des radicaux rejettent, par le plébiscite, tout ce qu'ils votent. C'est que les élections ordinaires se font sous l'influence de la popularité et des brigues des candidats et par obéissance à un mot d'ordre des partis, tandis qu'au plébiscite chaque mesure est jugée en elle-même et dans le rapport qu'elle a avec le bien général. Aussi, par une volte-face très curieuse, les conservateurs commencent à voir dans le référendum un moyen de salut, et les démocrates, qui l'ont introduit, une institution contre-révolutionnaire, comme l'avait nommée Louis Blanc.

Voici quelques exemples de plébiscite fédéral, où l'on voit le peuple suisse tout entier, votant par *oui* ou par *non*, décider directement des questions souvent de minime importance. Une loi votée par l'assemblée nationale organisait, en vertu de l'article 27 de la constitution, un bureau fédéral de l'instruction publique avec un secrétaire et quelques employés, ce qui exigeait une dépense annuelle d'environ 20,000 francs. Ce bureau devait se borner à réunir et à publier des informations et des statistiques, comme le fait aux États-Unis le *Board of Education*. Mais les cantons catholiques et les conservateurs des cantons protestans virent dans cette mesure un premier pas vers la centralisation de l'instruction, que rêvent, dit-on, les radicaux. Le référendum fut réclamé ; et, le 26 novembre 1882, 318,139 *non*, contre 172,010 *oui* rejetèrent la loi fédérale. Autre exemple : un arrêté fédéral alloue 10,000 francs à la légation suisse à Washington pour frais de secrétariat ; le plébiscite le rejette, le 10 mai 1884, par 219,728 *non* contre 137,824 *oui*. Trois autres lois furent repoussées le même jour.

J'ai sous les yeux un tableau, publié par M. Niederer, de tous les plébiscites qui ont eu lieu dans le canton de Zurich depuis la révision de la constitution en 1869 jusqu'en 1882 : dans 28 référendums, le peuple s'est prononcé sur 52 lois et décrets, dont 11 émanés du droit d'initiative. Contrairement à ce qui se passe pour les lois fédérales, que le référendum réclamé repousse très souvent, je trouve ici 66 confirmations et seulement 31 rejets. Chose remarquable, les questions les plus difficiles et les plus compliquées ont été soumises au vote populaire ; ainsi la révision de certains livres du code de procédure civile et de procédure criminelle, des lois sur les faillites, sur les expropriations, sur l'organisation de l'enseignement, sur le monopole des banques d'émission et jusqu'à un règlement sur la destruction des hannetons. Les votes du peuple zurichois ont été la

plupart bien inspirés, sauf quand il fallait délier les cordons de la bourse; alors il vote *non* impitoyablement. Ainsi, par trois fois, il repousse une augmentation des traitemens; il refuse d'accorder une indemnité d'attente aux instituteurs et aux pasteurs; il ne consent pas à augmenter le subside en faveur du Gothard et du Polytechnikum; il ne veut pas d'un impôt sur le revenu des communes, mais je ne remarque aucune tendance niveleuse ou socialiste. En vertu du droit d'initiative, 5,000 électeurs demandent que l'état prenne en mains le commerce des blés: cela est rejeté par 30,000 *non* contre 16,000 *oui*. Dans le canton de Neuchâtel, la majorité radicale du grand-conseil avait établi l'impôt progressif: le plébiscite l'a repoussé. Récemment pourtant, dans le canton de Vaud, le référendum a approuvé une taxe sur le capital si durement progressive qu'elle fera fuir, dit-on, toutes les personnes aisées.

Ne datant pour la législation fédérale que de 1874, l'expérience de gouvernement direct tentée en Suisse est si récente qu'on ne peut encore émettre un jugement définitif. Toutefois, jusqu'à présent, on serait tenté d'y voir une confirmation de ce mot profond de Tocqueville: « L'extrême démocratie prévient les maux de la démocratie. »

Concluons. J'ai essayé de montrer que, dans les pays les plus démocratiques de notre temps, l'évolution naturelle des institutions avait apporté au gouvernement populaire certains freins, qu'on trouve aux États-Unis dans l'omnipotence des comités parlementaires, et en Suisse dans l'intervention directe du peuple souverain par la voie du plébiscite. Il reste à examiner jusqu'à quel point les autres peuples libres peuvent tirer parti de ces exemples pour améliorer leur régime politique.

Il n'y a pas encore lieu, j'imagine, de recommander le régime plébiscitaire. Nul n'y pense et, d'ailleurs, il ne pourrait être raisonnablement introduit, en certaine mesure, que chez les nations où les lumières sont aussi généralement répandues qu'en Suisse, c'est-à-dire dans certains états de l'Union américaine et dans les trois états scandinaves. Mais je crois que nous pourrions faire au mécanisme gouvernemental des États-Unis plus d'un emprunt, notamment en ce qui concerne l'organisation des comités parlementaires, la permanence des ministères et la prépondérance du Sénat. Disons rapidement un mot de ces trois points.

Les grandes assemblées législatives ne sont partout que des *meetings*, incapables de faire elles-mêmes de bonnes lois, comme nous ne le voyons, hélas! que trop souvent. Sans doute, on peut confier à un conseil d'état le soin de préparer les projets, mais toujours la chambre, jalouse de ses prérogatives, les modifie et fréquemment en

dérange l'économie, par des amendemens trop peu étudiés ou même improvisés. Il est donc excellent de réunir en des comités permanens les députés qui se sont occupés d'une matière spéciale, en leur renvoyant l'examen de toutes les lois qui s'y rapportent. Il est même bon qu'il y ait autant de ces comités qu'il y a d'objets différens dont la législature doit s'occuper, afin d'appliquer à la confection des lois le principe de la division du travail, si favorable à la production de la richesse. Seulement les comités ne doivent pas être, comme aux États-Unis, nommés par le président de la chambre; il faut qu'ils soient élus par l'assemblée législative et qu'ils n'aient pas le pouvoir d'étouffer la discussion.

L'un des pires inconvéniens du régime parlementaire est le changement trop fréquent de ministères. Il est impossible de trouver, chaque année, un nouveau personnel capable pour les divers départemens. Un portefeuille est-il confié à un homme compétent, il peut à peine se mettre au courant de ses fonctions que déjà il doit les quitter. Un dessein suivi est impossible, et cependant, il est indispensable pour certains services publics, comme l'enseignement et l'armée. Aux États-Unis, les ministres restent en place quatre ans et même huit ans, quand le président est réélu. Pendant ce temps, ils peuvent se consacrer tout entiers aux affaires publiques. Ils n'ont pas sans cesse à lutter pour conserver la majorité. A mesure que le progrès de la démocratie rendra le terrain de la politique plus instable, l'infériorité du gouvernement démocratique deviendra, si l'on n'y avise, plus marquée et plus périlleuse. Le seul remède pour une république est d'avoir, comme aux États-Unis, un ministère soustrait à l'action directe du parlement, ou tout au moins, de confier la direction des administrations qui exigent impérieusement l'esprit de suite à de hauts fonctionnaires, élus par la chambre en raison de leur compétence spéciale et qui ne seraient pas obligés de donner leur démission avec le cabinet. C'est ainsi que, dans les états de l'Union américaine, l'instruction publique, le service le plus important de tous, est confiée à des surintendans qui sont élus par le peuple et qui conservent souvent leurs fonctions pendant très longtemps.

Ce qu'il faudrait encore emprunter aux États-Unis, c'est la prépondérance assurée au sénat. Plus le gouvernement devient démocratique, plus il est nécessaire qu'une place y soit réservée à tout ce qu'un pays renferme d'hommes instruits, expérimentés, prévoyans, capables de discerner ce qui est vraiment utile au bien général. C'est à la science que nous devons tous nos progrès économiques: n'est-ce pas à elle qu'il faut demander aussi le progrès politique? La chambre haute ne doit pas représenter spécialement ce que l'on appelle le principe conservateur, sinon son autorité

serait faible et son droit de *veto* illusoire, ainsi qu'on le voit en Angleterre. C'est un point qui vient d'être clairement exposé par le ~~marquis Alfieri, vice-président du sénat d'Italie, et par le comte de~~ Rosebery, l'un des membres les plus éclairés de la chambre des lords. Réunir dans une assemblée les plus grands propriétaires d'un pays et leur donner pour mission expresse de s'opposer à la volonté populaire, c'est, dans l'époque où nous entrons, dresser la liste des proscriptions et des confiscations. La chambre haute devrait être largement ouverte à toutes les opinions et recevoir dans son sein les représentans les plus éminens de tous les partis, même les plus extrêmes. Le sénat français est peut-être aujourd'hui l'assemblée qui se rapproche le plus de cet idéal. Ce n'est évidemment pas au suffrage universel direct qu'il faudrait confier l'élection des sénateurs. On pourrait l'attribuer, en partie, à la chambre des députés, mais nécessairement avec le principe de la représentation proportionnelle, en partie aussi aux groupes et aux corps déjà constitués dans l'état : à l'université, aux académies, aux chambres de commerce, à l'armée, à la marine, au barreau, aux syndicats des différens métiers. Dans ses études sur les constitutions libres, Sismondi préconise ce système de représentation, qui était en vigueur dans les communes du moyen âge, et M. A. Prins a développé cette idée dans un livre des plus instructifs intitulé *la Démocratie et le Régime parlementaire*.

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

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

ÉMILE DE LAVELEYE.