

## LA TYRANNIE DES CHAMBRES

---

### ÉTUDE DE DROIT PARLEMENTAIRE

---

#### I

Un des côtés caractéristiques des formes de gouvernement dites parlementaires, est le pouvoir despotique du Parlement, ou, pour mieux dire, de la Chambre populaire. C'est peut-être le côté qui attirera davantage l'attention et provoquera même l'étonnement de nos successeurs. Ce pouvoir despotique croît de jour en jour. Ce n'est pas seulement la tâche législative que la Chambre populaire cherche à absorber, sans tenir compte des autres pouvoirs qui ont avec elle le droit de participer à cette tâche. Elle veut devenir encore la directrice suprême et générale de l'État, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur, la directrice suprême de l'administration, la suprême directrice du corps judiciaire et la suprême régulatrice des finances de l'État. Elle arrive à ce résultat que les autres pouvoirs cèdent devant elle, s'inclinent devant son autorité et laissent le champ libre à ses envahissements.

Pour se faire une idée de cette prépondérance excessive acquise par la Chambre des représentants, il suffit d'ouvrir un journal. Les discussions de la Chambre, ses votes, la disposition des partis et des groupes, ses opinions probables, ses penchants visibles ou invisibles, même ses caprices momentanés et ses scandales, occupent dans le journal une place importante et sont considérés comme les choses capitales de la politique de l'État. Les actes de l'exécutif et les discussions de l'autre branche du Parlement sont traités comme choses secondaires.

Souvent même on ne trouve aucun compte-rendu détaillé des séances du Sénat, et le journal se borne à résumer très brièvement les questions qu'il a discutées. Mais le journal ne fait que réfléchir l'état de l'opinion. Il donne plus d'importance à tout ce à quoi ses lecteurs attacheront eux-mêmes plus d'importance.

Et comment ne pas s'occuper de la Chambre avant tout, puisqu'elle est devenue le centre de la politique de l'État? Elle a, en quelque manière, pris dans la considération publique, la place autrefois occupée par le monarque dans les monarchies despotiques de l'Europe occidentale; bien plus, si on doit tenir compte du pouvoir qu'elle a, des facultés qu'elle s'est attribuées, il faut même croire qu'elle y occupe une place supérieure. Elle fait et défait les lois sans autre règle que l'arbitraire; avec la formation du Cabinet, elle devient maîtresse du Gouvernement, et, par la faculté illimitée de contrôle, et par des interventions légitimes et illégitimes, elle envahit, domine, règle et même trouble l'administration. Rien ne lui résiste ou ne peut lui résister; tout doit fléchir devant son omnipotence.

Les pouvoirs et les attributions de ce corps rappellent les pouvoirs et les attributions de l'*ecclesia* athénienne ou des *comitia tributa* des Romains, spécialement après la loi Horatia et Valeria et la loi de Publius Philo, si l'une et les autres avaient eu ce pouvoir étendu de légiférer qu'ont nos Chambres modernes.

Si elles rappellent ces anciennes assemblées, elles n'en sont point une imitation. Ces corps n'avaient point le pouvoir illimité de faire les lois, parce que la fonction législative appartenait alors à toute la communauté et tous les citoyens y collaboraient plus ou moins. En outre, d'autres corps, d'autres organes existaient alors dans l'État, capables de contrebalancer la puissance des assemblées. Tandis que les organes et les corps, qui pourraient contrebalancer la toute puissance de nos Chambres, se réduisant toujours, ils s'affaiblissent et lui cèdent peu à peu la place.

Ces anciennes assemblées reposaient sur cette idée que les citoyens libres doivent directement participer à la vie publique et doivent exercer personnellement leurs droits souverains. La souveraineté était considérée comme un composé organique de droits appartenant à l'État pour le bien public et que les citoyens exerçaient seulement comme parties de l'État. Elle était

donc un pouvoir limité par les ordres existants, et même par les traditions et les coutumes du peuple. Les assemblées représentatives d'aujourd'hui reposent au contraire sur cette idée qu'elles représentent la volonté et la souveraineté du peuple; et, par souveraineté du peuple, l'on entend le pouvoir absolu de faire et de défaire tout ce que l'on veut. En effet, tout ce que le Parlement ordonne et commande se transforme aussitôt en droit. Nos Chambres ont, par conséquent, une puissance que les anciennes assemblées ne pouvaient même pas imaginer, et qu'elles appuient sur des théories politiques et juridiques qui augmentent encore leur autorité.

C'est là un danger réel dans les États modernes, bien supérieur à celui qu'auraient pu craindre, pour Athènes, Harmodius et Aristogiton, ou pour Rome les ennemis des Tarquins, ou, à l'époque des libertés communales les ennemis des seigneurs. C'est le danger d'une tyrannie sans exemple jusqu'à ce jour dans l'histoire.

A aucune époque on n'a vu une tyrannie qui n'ait rencontré quelque obstacle, quelque limite, quelque restriction dans les mœurs du peuple, dans les vieilles traditions, dans le sentiment public. Jamais également on n'a vu une tyrannie croire que ses décisions arbitraires pouvaient devenir lois, dans le sens juridique du mot, et admettre que, par sa simple approbation, elle pouvait transformer en droit ce qui ne l'est pas, et disposer des droits des citoyens, les modifier ou les anéantir sans autre raison que son bon vouloir. Et cependant, tout cela peut arriver dans nos assemblées politiques modernes.

Le caractère de ce pouvoir ressort encore plus clairement si l'on compare ce qu'ont pu faire les tyrans à d'autres époques et chez d'autres peuples, et ce que peuvent faire nos assemblées politiques. Même dans les pays les plus barbares et les plus primitifs, la tyrannie a toujours rencontré des obstacles dans le danger d'ennemis intérieurs et extérieurs. Ainsi, dans les tribus sauvages, les chefs qui sont en possession des pouvoirs les plus despotiques et les plus arbitraires, trouvent cependant dans les mœurs et dans les sentiments de la tribu, des freins irrésistibles. Malgré leur pouvoir, ces chefs n'oseraient faire la moindre chose qui puisse heurter ces mœurs ou ces sentiments.

Donc, la possibilité pour une assemblée d'agir impunément

contre les mœurs et les traditions d'un pays, contre ses besoins et ses tendances, ferait d'elle un pouvoir bien plus tyrannique que tous ceux qu'on a connus jusqu'à présent. Mais cette possibilité existe-t-elle réellement ?

## II .

A première vue, on dirait qu'une telle possibilité ne peut exister. Les assemblées politiques ne sortent-elles pas du sein même du peuple ; ne devraient-elles pas être les interprètes les plus fidèles de ses sentiments, de ses besoins, de ses devoirs, de ses aspirations ? Pourquoi craindre donc qu'elle puissent froisser les sentiments du peuple, méconnaître ses conditions et ses besoins, mépriser ses aspirations ? La crainte pourtant n'est pas imaginaire, elle dérive de l'observation quotidienne de faits qui se développent sous nos yeux. Ces assemblées qui devraient, selon la théorie, sortir du sein même du peuple et en représenter les besoins et les intérêts, sont au contraire composées de personnes, choisies sans raison et qui, en général, ne comprennent pas les besoins du peuple et ne peuvent pas représenter ses intérêts. On ne peut plus soutenir que ceux qui s'appellent les représentants du peuple, soient effectivement ceux qui le représentent. Une foule de causes contribue à détacher le peuple de ses représentants ; ainsi la corruption électorale pratiquée sur une large échelle, et la composition des collèges électoraux basée sur le critérium du nombre plutôt que sur un critérium organique. Il n'est pas nécessaire de démontrer que la corruption électorale fausse la représentation ; c'est là une plaie que tout le monde connaît et déplore, mais qui s'élargit toujours. La corruption fait naître entre les électeurs et les élus des liens qui, au lieu de réunir, ne font que séparer et creusent un abîme toujours plus profond entre les besoins des uns et les intérêts des autres. Elle fausse la volonté, les aspirations vraies des électeurs, et elle fait perdre aux élus la conscience de leur devoir en substituant à la considération du bien et de l'intérêt public l'égoïsme de ceux-ci, les ambitions de ceux-là, le désir du gain et l'ambition du pouvoir.

La composition des collèges électoraux rend, d'un autre côté, toute entente impossible entre les électeurs d'une part, et entre

les électeurs et les élus d'autre part. Quand un collège électoral peut contenir les catégories les plus diverses de personnes telles que paysans, citadins, nobles, ouvriers, propriétaires, rentiers, avocats, médecins, industriels, etc., et qu'il contraint toutes ces personnes à voter ensemble les unes à côté des autres, il n'est pas possible que l'élection ait une signification quelconque et qu'elle puisse conférer à l'élu la représentation de quelque chose. Quelle communauté d'intérêts et de rapports peut donc exister entre des catégories si diverses de personnes, et comment pourraient-elles s'entendre sur ce qui devrait être représenté ? Et de même, comment est-il possible que ces personnes puissent agir d'un commun accord pour surveiller leur représentant et restent solidaires pour ne plus l'élire quand il aura manqué à son devoir ?

Mais ce n'est pas seulement le mécanisme électoral qui rend impossible une représentation sincère des besoins et des intérêts du peuple, certaines théories scientifiques modernes sur la représentation conduisent au même résultat. En effet, ces théories veulent que le représentant ne représente pas seulement les intérêts de son propre collège, mais les intérêts généraux de la nation. Et comme il n'y a personne qui puisse formuler les intérêts généraux de la nation et personne qui puisse obliger à les représenter d'une manière plutôt que d'une autre, on arrive ainsi à ces résultats que le représentant a la faculté de représenter tout ce qu'il croit être l'intérêt général de l'État ; qu'il n'y a pas d'obligation juridique pour obliger le représentant à s'acquitter de sa tâche d'une manière quelconque.

A côté de cette théorie, il en est une autre qui gagne chaque jour du terrain et qui, en Italie, est presque généralement adoptée, d'après laquelle le fait d'élire un député n'implique pas le choix d'un représentant, mais la désignation d'une capacité. Et vraiment une telle doctrine est la seule qui puisse se concilier avec le caractère acquis par la représentation moderne qui a cessé d'être une véritable représentation pour devenir un moyen quelconque pour constituer un des organes de l'État.

Étant donné ce caractère de la représentation, il n'est plus difficile de comprendre que l'assemblée populaire soit quelquefois disposée à méconnaître et à froisser les mœurs, les besoins, les aspirations, le droit même de la communauté.

## III

Les abus de cette assemblée sont d'autant plus faciles que son pouvoir est sans bornes. C'est un organe souverain, et, pour parler plus exactement, c'est l'organe où en réalité se concentre la souveraineté de l'État. Nous avons déjà montré que certaines théories modernes détruisent l'idée de représentation en permettant au représentant d'agir selon son appréciation individuelle ; mais il faut aussi ajouter que d'autres théories, inconciliables avec les premières, parce qu'elles reconnaissent dans la Chambre la vraie représentation de la volonté populaire, sont plus en faveur et plus acceptées, parce qu'elles cadrent bien davantage avec les illusions de la conscience du peuple, et qu'elles se concilient aisément avec le dogme de la souveraineté nationale. Inconsciemment, elles contribuent beaucoup à accroître le pouvoir de la Chambre. Si le peuple est souverain, l'assemblée qui en joue le rôle et le représente, est souveraine à son tour et doit avoir la faculté absolue de faire tout ce que pourrait faire la volonté du peuple. La théorie même se charge de rassurer les âmes contre la crainte du despotisme. L'assemblée, en effet, ne peut nuire au peuple, puisqu'elle ne fait qu'exécuter sa volonté ; et, si quelquefois elle semble lui nuire, ce n'est qu'une apparence trompeuse, parce que l'assemblée ne fait que défendre les intérêts communs contre les intérêts égoïstes de quelques personnes. Si même les représentants exerçaient une action nuisible, le mal ne serait pas irréparable ; on n'aurait qu'à changer les représentants, en substituant aux représentants inhabiles ou infidèles, des députés plus habiles et plus honnêtes. Le pouvoir est, au fond, dans les mains du peuple.

Il n'est pas facile de préciser jusqu'à quel point cette méthode de raisonnement et ces illusions peuvent contribuer à faire naître et à faire supporter une tyrannie : mais on peut constater l'influence de cette manière de penser, quand on la met en contraste avec les sentiments qui accompagnent ordinairement une forme quelconque de tyrannie. Le tyran est d'ordinaire regardé comme l'ennemi du peuple, le bien du tyran ne peut jamais passer comme bien public, et les sacrifices que la tyrannie impose ne sont jamais regardés comme des sacrifices faits dans

l'intérêt commun. Le tyran agit contre le bien public et dans son intérêt privé. A son égard, il n'est pas possible de substituer une personne à une autre, parce que le système resterait toujours le même ; le seul remède consiste à abolir la tyrannie.

L'opinion publique peut bien être égarée pour quelque temps et jusqu'à un certain point. Elle ne sera pas toujours dupe et ne se laissera pas toujours abuser par une théorie séduisante, mais mensongère. On voit donc que, dans le cas d'une tyrannie quelconque, les choses se passent à l'opposé de ce qui arrive, quand il s'agit de la tyrannie de la Chambre populaire. Alors, on regarde le tyran comme le représentant du peuple, on regarde son bien comme le bien public, et les sacrifices qu'il impose, sont considérés comme des nécessités requises par l'intérêt public. L'opinion publique est égarée et elle devient incapable d'arrêter les progrès de cette tyrannie. Tout au plus croit-elle le mal aisément réparable par la substitution d'une Chambre à une autre, c'est-à-dire par la substitution d'un tyran à un autre tyran. Il est toujours difficile de se débarrasser d'un tyran, mais la chose devient doublement difficile quand la tyrannie trouve un appui dans l'opinion et prend toutes les apparences de la liberté ; bien plus, quand elle apparaît comme le seule forme de gouvernement capable d'assurer la liberté et de garantir les droits des citoyens.

#### IV

On a vu que les théories sur la représentation et sur la souveraineté s'accordent pour constituer ce pouvoir despotique des Chambres et pour étendre chaque jour leurs attributions. Ces théories sur la souveraineté du Parlement complètent l'œuvre. Et, quand je mentionne le Parlement, il est à peine nécessaire de faire remarquer que j'entends toujours parler de la Chambre populaire, parce que chacun sait que la Chambre populaire a absorbé les attributions les plus importantes du Parlement, dans les pays dont nous parlons. Elle est devenue l'organe qui en exerce les fonctions effectives, en laissant aux autres des fonctions purement formelles.

On sait que la souveraineté du Parlement, l'affirmation de son pouvoir despotique et illimité constituent un des dogmes les plus incontestés et incontestables du parlementarisme. « La

souveraineté du Parlement, dit un écrivain anglais, est la caractéristique dominante dans nos institutions politiques (1). » Il suffit de lire dans Blackstone la liste de tout ce que peut faire le Parlement pour se faire une idée du caractère de son pouvoir et de cette souveraineté (2). Il peut altérer l'ordre de succession au trône ; changer la religion de l'État ; changer la constitution du royaume et du Parlement même : bref, il peut faire tout ce qui n'est pas naturellement impossible. On se rappelle le vieil adage des juristes anglais : « *le Parlement peut tout faire, excepté de transformer une femme en homme ou un homme en femme.* » Et tout ce que le Parlement fait, aucune autorité ne le peut défaire. Il n'a pas existé un tyran auquel on ait donné une telle faculté. Chose singulière, un tel pouvoir confié à une personne aurait rencontré des difficultés insurmontables, tandis que cette théorie en faveur du Parlement est acceptée comme un fait naturel.

La toute puissance du Parlement peut être spécialement observée dans ses interventions en matière de droit privé. « Le chef d'un État, a-t-on justement observé, hésiterait beaucoup avant de toucher à la propriété et aux contrats privés. Le Parlement, au contraire, intervient habituellement dans les droits privés. Cette intervention est même devenue habituelle et peu de personnes comprennent quel signe cela est de la suprématie du Parlement (3). »

En d'autres termes, le Parlement a la faculté de créer le droit, non-seulement dans la sphère des rapports publics, mais aussi dans la sphère des rapports privés, et même dans toutes les sphères. Dans toutes les modifications qu'il apporte au droit, le Parlement est censé agir pour le bien public. Mais ne peut-il pas aussi agir dans son propre intérêt ? Ou même, en agissant avec les meilleures intentions, ne peut-il pas se tromper dans la manière d'exercer son pouvoir ? Si l'un ou l'autre cas se présente, il fera certainement un mauvais usage de son pouvoir. Et alors, comment le lui ôter, ou comment empêcher qu'il en abuse ? Certes, le Parlement ne reconnaîtra jamais qu'il se propose de favoriser ses intérêts, mais aucun tyran ne le dira ouver-

(1) Dicey, *Introduction to the study of the law of the constitution*, London, 1893, p. 37.

(2) Blackstone, *Commentaires*, Christian's edition, 1, p. 160-161.

(3) Dicey, *loc. cit.*, p. 46.



tement. Ce qu'il importe, c'est qu'il ne fasse effectivement un mauvais usage de son pouvoir. Et la chose est plus facile à promettre qu'à observer, quand on a dans ses mains un pouvoir illimité.

Il est facile de constater que le pouvoir conféré aujourd'hui au Parlement n'a jamais été conféré à aucun autre organe de l'État, à aucune époque. De même, à aucune période de l'histoire, on ne trouve une société disposée à reconnaître et à légitimer un pouvoir qui s'arroge une autorité semblable. Il y a, il est vrai, certaines différences entre le pouvoir des divers Parlements; mais ces différences ne rendent pas moins absolu le pouvoir de chacun sur la liberté et les droits des citoyens. Certes, il y a des Parlements qui possèdent le pouvoir constituant et d'autres qui ne le possèdent pas. Les premiers ont la faculté de modifier même la constitution de l'État, tandis que les seconds doivent laisser à d'autres pouvoirs cette faculté. Mais on ne pourrait pas conclure de cela que les premiers aient plus la possibilité de nuire que les seconds. Il y a mille manières d'abuser du pouvoir et de fouler aux pieds les droits et les libertés des citoyens, sans sortir des limites d'une constitution, surtout si l'on pense que, par constitution, on entend le plus souvent un petit nombre de lois de caractère générique, certaines bases plutôt formelles que réelles de la constitution politique. Aussi les injustices de toute nature sont-elles possibles. On peut même dire avec certitude que la plus grande partie des citoyens se préoccupent très peu de ces lois formelles, qui sont la base de la constitution et avec lesquelles on imprime au Gouvernement une forme plutôt qu'une autre, tandis qu'ils se préoccupent beaucoup, au contraire, de ces lois secondaires qui règlent effectivement leurs rapports mutuels, qui limitent ou étendent leurs facultés, et ont ainsi une influence directe sur leurs intérêts.

Leur bonheur ou leur malheur peut bien plus dépendre de cette seconde catégorie de lois que de la première. Aussi n'est-ce pas le pouvoir du Parlement par rapport aux premières qui importe le plus à la masse des citoyens, mais bien plutôt le pouvoir du Parlement par rapport aux secondes. Admettons même que le manque du pouvoir constituant mette les Parlements dans l'impossibilité de nuire et de commettre des abus. Il

faut alors voir comment on peut déterminer la limite du pouvoir du Parlement. Mais le moyen de la déterminer n'existe pas, parce qu'il n'existe point un criterium sûr avec lequel on puisse distinguer une loi constitutionnelle d'une loi qui ne l'est pas. L'unique criterium est un criterium formel, de sorte qu'on appelle constitutionnelle une loi formellement reconnue comme telle. Cette limite ne constitue pas une très forte garantie, car le caprice des hommes peut la déplacer ou la modifier selon l'opinion du moment.

Mais serait-elle au moins respectée par la toute puissance du Parlement? Il y a plusieurs raisons pour en douter, spécialement si l'on pense que dans les pays parlementaires il n'y a point de sanction pour faire respecter cette limite.

Si nous prenons pour exemple la France ou la Belgique, les deux pays dont la constitution ne peut pas être modifiée par le Parlement ordinaire, nous trouvons que, ni dans l'un, ni dans l'autre, la constitution ne suffit à tenir le Parlement dans les limites fixées. Si le Parlement sort des bornes que la constitution lui impose et fait des lois qui modifient et changent la constitution, ces lois ne devraient pas entraîner l'obéissance des citoyens et les cours de justice devraient refuser de les appliquer. Mais, le cas échéant, les cours de justice se refuseraient-elles à appliquer des lois de ce genre? Il est très difficile que les cours de justice françaises refusent d'appliquer une loi régulièrement approuvée par les Chambres et promulguée par le Président dans le Bulletin officiel des lois. « Qui pense, dit un écrivain déjà cité, au respect qu'on a en France, depuis l'époque de la Révolution, pour la législation des gouvernements de fait, et qui pense aussi aux traditions de la magistrature française, peut conclure avec certitude qu'un acte passé par les Chambres, promulgué par le Président et publié dans le Bulletin des lois, sera toujours regardé comme valable par chaque tribunal de la République (1). »

En Belgique, il paraît que le Parlement s'est renfermé jusqu'à ce jour dans la limite de ses attributions, mais nous ne savons pas si, le cas échéant, les cours oseraient se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi. En tout cas, elles n'ont pas reçu cette faculté de la constitution.

(1) Dicey, *loc. cit.*, p. 126.

Au fond, il manque à cette fameuse distinction entre les lois constitutionnelles et les lois inconstitutionnelles une sanction juridique; elle reste pour cela une simple distinction morale, dont le respect est laissé à l'arbitraire du plus fort, c'est-à-dire du Parlement.

## V

Il y a une coïncidence très remarquable, et peu remarquée entre certains faits de l'histoire politique de l'Europe occidentale et certaines doctrines philosophiques du droit. Tandis que les monarchies absolues prenaient pied et se consolidaient sur les ruines des anciennes institutions représentatives et des anciennes autonomies locales; tandis que les différents éléments politiques de l'État se fondaient pour rendre possible la domination d'un seul; tandis que les souverains de l'Espagne donnaient les derniers coups aux Cortès et les monarques français arrivaient à abattre les dernières libertés communales et à transformer la noblesse féodale en noblesse de cour; pendant que s'accomplissaient ces grandes réformes politiques, une nouvelle doctrine naissait en même temps, celle du *Droit naturel*. L'influence de cette doctrine par rapport à la politique et au droit, a été vraiment considérable. Non-seulement elle contribua beaucoup à déterminer juridiquement l'idée de l'État, mais elle contribua même beaucoup à adoucir l'absolutisme monarchique en conservant, dans le corps des magistrats et dans la conscience même du monarque, l'idée d'un droit supérieur à la simple volonté des hommes. Ce pouvoir de faire devenir juste ce qui est injuste n'est pas même donnée à la divinité qui ne peut pas ne pas obéir à l'ordre nécessaire des choses, qu'elle-même a créé, ni transformer en bien ce qui est mal par sa nature (1). On peut bien combattre la doctrine du *Droit naturel*, la condamner au point de vue scientifique comme une théorie métaphysique du droit, mais on ne peut pas nier l'influence bienfaisante qu'elle a exercée comme limite au despotisme (2).

Observons, au contraire, ce qu'il est advenu de la toute puissance des modernes assemblées politiques. Tandis que, d'un

(1) Voir Grotius, *De jure belli ac pacis*, t. I, 5.

(2) La majesté terrible d'un Philippe II et la toute puissance solennelle d'un Louis XIV devaient fléchir devant un droit qu'avec leur omnipotence ils ne pouvaient ni créer ni modifier.

côté, s'accuse l'idée de toute puissance des assemblées pour formuler le droit et le créer même, de l'autre côté, les théories du *Droit naturel* s'affaiblissent de plus en plus. Une nouvelle philosophie du droit, fondée sur les principes de l'observation et de l'expérience, par l'étude objective des phénomènes sociaux, ennemie des théories doctrinaires et métaphysiques, vient à les combattre. Mais si cette nouvelle philosophie s'accorde à démolir les vieilles doctrines, elle n'arrive pas à en formuler de nouvelles. La conscience populaire qui avait embrassé et compris les principes du droit naturel, à cause de leur simplicité, de leur clarté, de leur évidence, n'arrive pas à comprendre les principes de la nouvelle doctrine qui sont complexes, vagues et encore indéfinis. Ne va-t-on pas jusqu'à dire, dans une doctrine allemande très en vogue, qu'en dehors du droit positif il n'y a pas d'autre droit? Donc seules, les règles effectivement appliquées par les cours de justice, constituent le droit. Au fond, cette doctrine se contente d'affirmer que tout le droit est contenu dans la loi et qu'il ne peut avoir d'autre fondement que la volonté, le caprice même du législateur : *Id quod principi placuit legis habet vigorem*. C'est une autre version du même principe, plus généralisée en substituant au mot *prince* le mot *législateur*, mais au fond la théorie reste la même et ses conséquences sur le bonheur et sur les droits des citoyens ne reçoivent pas de variation. Il était vraiment inutile à l'humanité de soutenir tant de luttes, d'endurer tant de souffrances pour la recherche et la conquête d'un nouvel idéal, si elle ne devait aboutir qu'à cette conclusion, ou, pour mieux dire, à ce point de départ!

La conscience populaire traverse actuellement une période d'hésitations, d'incertitudes, de doutes à ce sujet, d'ailleurs comme au sujet de tant d'autres problèmes de la vie sociale et intellectuelle moderne : religion, art, philosophie, morale. Dans une telle période de doutes, quelque chose seulement nous demeure des vieilles doctrines du *Droit naturel*, nous parlons de la doctrine politique de la souveraineté. D'après la doctrine de la souveraineté populaire, chaque citoyen reçoit de la nature une parcelle de souveraineté, ou, pour mieux dire, il a un droit naturel à la souveraineté. Mais cette souveraineté ne se révèle maintenant que par la Chambre, et elle ne réside en dernière

analyse que dans sa volonté. De cette manière, une doctrine qui, dans d'autres temps, avait eu la puissance de limiter et de brider les excès du Gouvernement absolu et qui devrait constituer une borne juridique puissante contre les excès possibles de la Chambre, non-seulement est devenue incapable de fonctionner comme frein, mais s'est aussi transformée en auxiliaire du pouvoir qu'elle devrait brider.

## VI

Comme si toutes ces causes ne suffisaient pas, d'autres encore contribuent à rendre le pouvoir de la Chambre plus réel et plus dangereux. Une de celles-ci est sa continuité même. Devant une tyrannie quelconque, on espère toujours que celle-ci doit avoir une fin naturelle. Elle devra, en tous cas, cesser avec la mort du tyran, si d'autres conditions favorables ne viennent pas interrompre son cours. Mais cet espoir manque quand il s'agit d'un corps moral, d'une entité collective qui se renouvelle toujours et ne meurt jamais.

La Chambre populaire puise, en effet, toujours de nouvelles forces dans le corps électoral, qui lui a donné l'origine et qui peut lui communiquer une nouvelle vie. Après chaque dissolution, elle surgit plus forte, prête à de nouvelles luttes, bercée de cette illusion qu'elle est l'expression de la volonté du pays. Aussi une Chambre nouvellement élue est-elle plus entreprenante qu'une Chambre vieille déjà de quelques années. Elle se sent plus près des sources du pouvoir. Et d'ailleurs, le renouvellement total de la Chambre est un fait qui ne se vérifie presque jamais. La plupart des membres sont réélus et il n'y a plus d'exemples d'assemblée semblable à la *Constituante* française qui décida l'impossibilité de la réélection de ses membres à l'*Assemblée législative*. Puisque la plus grande partie des membres ne change pas, le milieu ne peut changer; les nouveaux venus doivent s'y adapter et ils ne peuvent y introduire de grandes modifications. Mais les conditions générales de la politique, la forme constitutionnelle du Gouvernement, les théories qui la soutiennent, le manque d'une détermination juridique très nette de ses tâches, toutes ces considérations et toutes ces causes déterminent dans l'Assemblée un milieu qu'il serait difficile de changer; aussi voyons-nous que les Chambres des diffé-

rents pays, régis par la même forme parlementaire, se ressemblent entre elles. La nouvelle Chambre est toujours comme une répétition de l'ancienne et l'on y retrouve les mêmes penchants, les mêmes aspirations, les mêmes défauts.

La Chambre de chaque pays, comme tout autre corps constitué, crée dans son sein un esprit à elle; elle se forge un ensemble de maximes, de précédents, de coutumes qui lient la vieille Chambre à la nouvelle et transforment les Chambres successives en une seule entité continuelle, et un organisme identique. La Chambre d'aujourd'hui est la continuatrice spirituelle et logique, le prolongement de la Chambre d'hier, et elle sera continuée par la Chambre du lendemain. Ainsi, chaque Chambre n'est pas un corps détaché, capable de mener une existence absolument nouvelle.

## VII

Mais ce n'est pas seulement la continuité indéfinie des Chambres qui augmente le danger et accroît les maux de la tyrannie qu'elles exercent; c'est encore leur irresponsabilité. Le sentiment de la responsabilité diminue au fur et à mesure qu'il est partagé, parce qu'il en est de ce sentiment, comme de tous les autres, aussi bien dans la conscience individuelle que dans la conscience sociale; il perd en intensité ce qu'il acquiert en étendue. Le sentiment de responsabilité dans un groupe est toujours moins étendu que dans un individu isolé.

Les passions et les considérations de parti contribuent encore à affaiblir le sentiment de la responsabilité. On pense volontiers que l'intérêt du parti se confond avec l'intérêt du pays, et l'on accuse le parti opposé de toutes les fautes commises. Dans l'administration compliquée des États modernes, avec la confusion actuelle des partis, il n'est pas facile de voir jusqu'à quel point tel parti est plus coupable que tel autre d'une mauvaise administration, d'une mauvaise politique, d'une mauvaise loi. Ne voyons-nous pas souvent les ministres et les députés du parti vainqueur déclarer pour leur défense qu'ils ont à subir les conséquences des administrations passées. Cela peut-être vrai, mais si l'on pense que tous les partis raisonnent de même, on comprendra que tout sentiment de responsabilité disparaît, puisqu'il n'est plus possible d'assigner à chaque personne la part de

responsabilité qui lui appartient. Ne pourrait-on objecter que la peur de l'opinion publique peut tenir lieu de sentiment de responsabilité?

Le Gouvernement constitutionnel, dit-on, vit avec l'opinion publique et par l'opinion publique. « La publicité des discussions de la Chambre, disait Casanova, soumet les pouvoirs au devoir de rechercher la raison et la justice sous les yeux de tous, afin que chaque citoyen puisse se convaincre que cette recherche a été faite de bonne foi et avec intelligence, afin que, si, par aventure, des fautes sont commises, on puisse les indiquer et les souligner (1) ». Mais qui maintenant peut sérieusement affirmer que le triomphe de la justice et de la raison soient le privilège exclusif du régime constitutionnel ?

Dans les pays constitutionnels, l'opinion publique est prévenue en faveur de la Chambre. Elle regarde cette institution comme indispensable dans un gouvernement libre. Elle regarde comme passagers les maux qu'elle produit et comme permanents les biens qu'elle engendre ; elle s'illusionne avec cette idée que le pays peut changer la Chambre, quand celle-ci n'observe pas ses devoirs, la corriger, quand elle dérive de son chemin. En outre, l'opinion publique est influencée par les opinions et les passions de parti, par la corruption des gouvernements, par la presse même, qui devrait la guider.

On sait désormais ce qu'est la presse périodique dans plusieurs pays et quelles corruptions se cachent sous ce nom. La presse devrait être avant tout l'expression de l'opinion publique et le moyen de sa formation ; la presse devrait éclairer l'opinion, mais non pas la créer. Au contraire, nous voyons très souvent que la presse est la créatrice de l'opinion publique. La presse indépendante, celle qui n'a pas pour guide ni les intérêts d'un parti, ni les aspirations du Gouvernement ou de quelque personnage politique, devient toujours plus rare, toujours plus restreinte aujourd'hui. La plupart des journaux, les journaux les plus importants sont des organes pensionnés, ou totalement payés par les partis, par les hommes politiques ou par les ministres ; ils ont tout intérêt à présenter comme opinion publique les idées du parti ou des hommes qui l'appuient. Et il est curieux de voir comment cette opinion publique change d'un

(1) Diritto costituzionale. Vol. 2. Firenze 1875, p. 8.

journal à l'autre et se présente différemment. Les journaux indépendants n'arrivent pas à soutenir les dépenses énormes que demande la presse périodique moderne, et sont condamnés à disparaître. Dans de telles conditions, une opinion publique spontanée, sincère et éclairée ne peut pas naître.

D'autres causes encore contribuent à augmenter cette confusion et ces défauts. D'un côté, dans les pays où la forme constitutionnelle est nouvelle encore, le peuple s'intéresse très peu à la chose publique. D'ailleurs avec le développement de la centralisation et des attributions de l'État, avec la complication de l'administration publique, il devient toujours de plus en plus difficile au regard des citoyens de pénétrer dans le secret des choses et, par conséquent, il leur devient difficile de se former une idée claire de la politique. Or, afin qu'une opinion publique puisse se constituer et puisse exercer un contrôle efficace sur les choses de l'État, et spécialement sur la Chambre, il faut, avant tout, que le peuple s'intéresse vivement à la chose publique. Sinon, une opinion publique éclairée ne peut plus se former. Alors, on peut voir naître, au lieu d'une opinion publique capable de contrôler et de surveiller les pouvoirs publics, un semblant d'opinion, forgé et créé par le Gouvernement lui-même. Le peuple peut inconsciemment faire le jeu du Gouvernement ou d'un parti, en croyant au contraire qu'il en contrôle les actes.

Pour toutes ces raisons, il faut avouer que l'opinion publique ne suffit pas à constituer un frein à la tyrannie de la Chambre.

### VIII

Faut-il noter comme dernière condition favorable au progrès de cette tyrannie, la manière dont se développent et s'étendent les attributions de la Chambre ? Elles augmentent lentement et invisiblement, sans éveiller les soupçons sur leur vrai caractère et sur leurs conséquences. Ce n'est pas une tyrannie qui naît tout à coup et avec fracas, mais c'est un pouvoir absolu qui surgit peu à peu. Il se développe sous les apparences de la liberté et il croît à l'ombre des autres pouvoirs. Formellement, nous l'avons déjà dit, le souverain n'est pas la Chambre, c'est le peuple, la Nation, ou, si l'on veut, le Parlement. La Chambre ne peut pas être souveraine, sinon comme interprète des volontés du peuple.



Formellement, ce n'est pas la Chambre qui a le pouvoir absolu ; ce pouvoir appartient au Parlement qui embrasse ordinairement les deux Chambres et le chef de l'État. La Chambre populaire est seulement une partie du Parlement, incapable par elle-même de rien faire sans le secours des deux autres organes. L'autre Chambre, c'est-à-dire le Sénat, a formellement presque toutes les attributions de la Chambre populaire ; il en surveille en outre l'œuvre, en contrôle d'une certaine manière l'action et en bride les excès. Ce corps jouit, en outre, du plus grand respect, de la plus grande autorité, et peut avec son veto, anéantir les actes de la Chambre.

Mais le pouvoir qui, par son élévation, par sa continuité, par sa simplicité même, produit le plus d'impression sur l'âme des multitudes, sur la conscience populaire, c'est le pouvoir du chef de l'État. Devant lui s'efface dans la conscience des masses, le pouvoir de la Chambre, parce qu'il apparaît comme le vrai moteur, comme le vrai directeur, comme le vrai centre de la vie publique. « Les masses en Angleterre, disait M. Bagehot, ne sont pas disposées pour le Gouvernement électif ; si elles savaient combien nous sommes près de cette forme gouvernementale, elles seraient étonnées et presque tremblantes (1). » Une grande révolution s'opérerait certainement dans leurs sentiments de respect pour le Gouvernement, si on leur faisait comprendre que le roi compte très peu, que son pouvoir se réduit à un certain nombre d'actes formels, que la Chambre, au contraire, fait tout, qu'elle fait les lois et qu'elle gouverne effectivement l'État, sans que le roi ait la force de contenir les excès et la puissance d'une telle Assemblée. Pourtant, dans les pays constitutionnels du continent, le respect envers le chef de l'État n'est pas si grand et l'illusion sur la réalité de son pouvoir trouve très peu de prosélites. Ici les cervaux sont plus sceptiques, plus secoués par les révolutions politiques et plus imbus du dogme de la souveraineté populaire. Mais malgré cela, les plèbes, les grandes masses sont toujours disposées à reconnaître dans le roi un pouvoir effectif supérieur à celui qu'il possède en fait ; elles sont disposées à voir en lui comme l'auteur principal de toutes les lois et de toutes les mesures, le vrai souverain de l'État. Il a une autorité visible, personnelle, il représente un principe simple,

(1) *La Constitution anglaise*, trad. par Gaulhiac. Paris, 1867. p. 95.

de perception facile et que la conscience populaire peut aisément saisir sans effort. C'est une autorité qui s'explique sans avoir recours à des fictions juridiques ou à des théories recherchées.

La Chambre, au contraire, est une chose plus compliquée; son pouvoir n'est pas visible et il ne se personnifie dans aucun individu; il ne se présente pas avec la pompe d'un grand nom, de titres, du cérémonial. Il n'est pas agrandi par ce formalisme qui frappe la fantaisie du peuple. Et, entre l'autorité abstraite d'un corps, dont le pouvoir ne s'incarne spécialement dans personne, et dont les membres changent et se renouvellent assez souvent, et l'autorité concrète d'un individu qui reste toujours le même, qui se présente toujours comme la personnalité la plus éminente de l'État, il n'y a pas de doute que le peuple n'accorde toujours la préséance à cette dernière, et ne lui reconnaisse une supériorité.

Cette manière de penser est bien plus enracinée dans une monarchie que dans une république, parce que, dans le premier cas, la personne du chef de l'État a un caractère bien plus élevé. De plus, la continuité de son office habitue mieux les masses à l'obéissance et stimule leurs sentiments de respect. Le principe héréditaire permet, en outre, d'entourer d'une auréole de vénération et de mystère le chef de l'État. Il en fait le descendant d'une famille privilégiée, d'une race glorieuse, dont les origines ordinairement se perdent dans la nuit de l'histoire. Tout cela ne peut pas s'appliquer à un président de République, qui doit son pouvoir à une élection, qui reste en fonctions pour un temps déterminé et dont les charges ont une origine trop claire et trop humaine pour pouvoir s'entourer d'une auréole semi-divine. Malgré tout, il reste toujours vrai que l'autorité d'un seul est mieux comprise que l'autorité de plusieurs. Ainsi, nous pouvons être certains que, dans la conscience du paysan français, la personne du Président de la République a un caractère bien plus élevé que l'autorité abstraite de la Chambre des représentants. Le paysan est toujours disposé à croire que le Président a plus de puissance que la Chambre.

Il y a enfin les classes cultivées ou moyennes pour lesquelles le chef de l'État ou le Sénat n'ont qu'un pouvoir médiocre. Elles ont compris par les journaux la place que la Chambre a acquise dans la Constitution; mais elles se laissent tromper autrement,

parce qu'elles voient, hors de la Chambre, une autorité plus puissante qu'elle, et capable de tenir en bride son pouvoir même. Cette autorité serait constituée par le corps électoral. Les électeurs donnent seuls à la Chambre toute autorité ; ils nomment leurs représentants et ils peuvent ne pas les réélire ; et ils ont la faculté d'envoyer de bons ou de mauvais représentants, des représentants tyranniques ou des représentants disposés à obéir au peuple. Le vrai pouvoir ne réside donc pas dans la Chambre, pensent-ils, mais dans le peuple, ou plus exactement dans le corps électoral. Tout ce que la Chambre gagne en autorité, lui arrive donc par les électeurs, dont elle dépend et à qui elle doit la vie.

En somme, que ce soit d'une manière ou d'une autre, tous se trompent sur le vrai caractère, sur les vraies conséquences de ce pouvoir de la Chambre qui, peu à peu, grossit et devient menaçant dans les pays parlementaires ; et personne ne peut tout à fait comprendre cette nouvelle forme de tyrannie, dont sont menacés les pays qui se croient les plus civilisés.

« On dit communément, observait M. Bagehot, que les hommes se laissent guider par leur imagination ; il serait plus vrai de dire qu'on les gouverne grâce à la faiblesse de leur imagination. La nature d'une constitution, l'action d'une assemblée, le jeu des partis, la formation invisible d'une opinion dirigeante, sont autant de faits dont la complexité offre à l'esprit de grandes difficultés et le porte à l'erreur (1). » La faiblesse de l'imagination, la difficulté, pour l'esprit, de prévoir les conséquences un peu éloignées des choses, de se représenter le véritable état des phénomènes, permet à certains événements de suivre une évolution lente mais sûre, et de réaliser le but auquel ils visent.

Pour ces causes, la tyrannie de la Chambre naît et se constitue insensiblement, sans éveiller les soupçons et sans trouver d'obstacles. Toutes les difficultés que pourrait rencontrer une tyrannie de ce genre, sont peu à peu éliminées ; elle peut s'installer et implanter des racines profondes, sans que la conscience publique y fasse attention ; et, quand le véritable état de choses est manifeste, il est trop tard pour s'en défaire. La société ne sait plus opposer la résistance qui conviendrait.

(1) Ouvrage déjà cité. p. 68.

## IX

Voilà comment au milieu des sociétés modernes, qui peut-être ne le soupçonnent pas et qui croient posséder des institutions appelées libres, et dont les aspirations vers la liberté sont ardentes, il peut surgir une forme de tyrannie, nouvelle dans l'histoire, nouvelle par l'étendue de sa toute puissance et l'appui même qu'elle reçoit de l'opinion. A aucune autre époque historique, on n'avait vu une telle concentration de forces sociales et politiques réunies dans les mains d'une assemblée, ni un aussi grand concours de circonstances permettant de déguiser le vrai caractère de cette tyrannie et ses progrès irrésistibles.

Le lecteur ne peut nous taxer d'exagération. Les faits auxquels nous faisons allusion, ne sont pas des faits surnaturels, que seuls les initiés peuvent apercevoir; ce sont des faits qui se déroulent sous nos yeux, et à la réalisation desquels nous concourons même. Il suffit d'un peu d'observation et de bon sens pour les découvrir.

Il ne faut pas cependant nous attribuer une intention que nous n'avons pas. Quand nous parlons de la tyrannie des Chambres, nous ne voulons pas indiquer une tyrannie qui, déjà pleinement constituée, ait atteint le maximum de son intensité. Nous n'en sommes pas encore arrivés à ce point. Nous voulons parler d'une tyrannie en voie de se constituer, d'une tyrannie qui s'affermi chaque jour. Nous avons surtout voulu indiquer les conditions qui la favorisent et peuvent la conduire à ses conséquences extrêmes. Tout dépend des facteurs du phénomène. S'ils continuent à agir comme ils l'ont fait jusqu'à présent, le phénomène se produira inévitablement; si, au contraire, ces facteurs se transforment, le phénomène cessera de se produire. Nous ne prétendons pas nous ériger en prophètes, nous nous bornons simplement à affirmer ce qui peut être affirmé avec une rigueur scientifique.

Cependant, quoiqu'il arrive dans l'avenir, le danger est déjà grand. Le Chambre dispose déjà d'un pouvoir immense et l'abus de ce pouvoir peut conduire à des conséquences très graves.

La pensée, alors, court de suite à l'idée de remède, elle est bientôt agitée par le désir de mettre un obstacle à ce pouvoir

envahissant. Comment l'empêcher? Autrefois, on croyait que les remèdes aux maux sociaux étaient faciles, parce qu'on supposait les phénomènes de la société sous la dépendance de notre volonté. Que d'illusions et de déceptions à ce sujet! Si un mal se développait dans la société, une bonne loi, une bonne mesure gouvernementale devaient suffire à y apporter remède. Ainsi pensaient nos pères, et combien de lois et de réformes n'ont-ils pas faites, qui ont laissé pourtant les choses en l'état, ou qui les ont aggravées même! Même aujourd'hui beaucoup pensent comme jadis, et cependant on ne peut plus raisonner ainsi. Les phénomènes sociaux ne dépendent pas de la volonté des hommes. On peut dire que la société humaine est soumise à des forces qui la dominent. La recherche du remède aux maux sociaux devrait consister, aujourd'hui, dans la recherche du moyen suivant lequel se développent les causes du phénomène, afin de voir si, dans ces causes mêmes, dans les viscères, pour ainsi dire du phénomène, ne se trouvent pas des éléments susceptibles d'en modifier le caractère.

Nous ne pouvons pas nous adonner à cette recherche; il nous suffit d'avoir attiré l'attention sur le danger qui menace les états civilisés; danger d'autant plus grand qu'il n'est pas soupçonné. Et il nous suffit d'avoir indiqué les causes principales qui les déterminent et le rendent plus menaçants. Nous laissons à d'autres la tâche de rechercher si, au milieu du pêle-mêle de phénomènes qui alimentent le mal, n'apparaissent pas des indices de guérison, en constatant toutefois que la seconde recherche est beaucoup plus délicate que la première; car, si la première se rapporte à des phénomènes et à des causes déjà existants, ou qui ont eu le temps de manifester en grande partie leurs caractères, la seconde se rapporte à des phénomènes encore insuffisamment développés.

Pourtant, nous pouvons indiquer quelques-uns des indices de guérison et de défense contre le mal que nous signalons. Un de ces indices est le sentiment de méfiance et de scepticisme qui, peu à peu, envahit la conscience publique pour tout ce qui a rapport aux formes parlementaires et spécialement aux caractères et aux fonctions des Chambres.

Les enthousiasmes d'autrefois pour cette forme de gouvernement n'existent plus aujourd'hui. La comparaison à ce sujet entre

les écrivains du commencement du siècle et les écrivains de nos jours, éveille même un sentiment d'étonnement sur la mobilité des opinions humaines. Avec les opinions des écrivains, l'opinion du grand public a également changé, et on cesse désormais de considérer cette forme type, supérieure aux autres par la perfection de son organisme et de ses fonctions. On commence au contraire, à trouver qu'à l'exemple des autres formes de gouvernement, la forme parlementaire a ses défauts.

En même temps, une idée nouvelle de la représentation politique se fait jour : on commence à comprendre qu'avec les vieux mécanismes électoraux, basés sur le criterium numérique et sur les théories doctrinaires, il est impossible d'obtenir une représentation organique des différents éléments dont une société est constituée. Ne trouvons-nous pas un indice assez significatif de ce que nous avançons, dans le contraste qui souvent éclate entre l'opinion publique et l'opinion de la Chambre populaire; dans le contraste entre les délibérations prises par le peuple et les délibérations prises par ses représentants, dans les pays où le *Referendum* est en vigueur ? En Suisse, où cette institution fonctionne, il arrive souvent que le peuple repousse ce que ses représentants avaient approuvé. Sur environ cent-trente lois et arrêtés émanant des chambres fédérales, écrit M. de Laveleye, depuis la constitution de 1874, jusqu'en juillet 1891, seize seulement, en dehors des modifications de la constitution (au nombre de six) ont subi l'épreuve d'une votation populaire, et sur ces seize, onze ont été rejetées.

Mais, ces indices et d'autres encore apparaissent à peine à l'horizon politique, et n'ont pas encore un caractère très défini. Il faudrait une grande puissance de pénétration pour entrevoir quelles transformations ils pourront provoquer dans l'avenir. Il nous suffit de les avoir indiqués.

V. MICELI,

*Professeur à l'Université de Pérouse.*

---