

~~~~~

LE CENSEUR ,  
O U  
EXAMEN  
DES ACTES ET DES OUVRAGES  
QUI TENDENT A DÉTRUIRE OU A CONSOLIDER  
LA CONSTITUTION DE L'ÉTAT.

---

---

I<sup>re</sup>. PARTIE.

---

MATIÈRES GÉNÉRALES.

~~~~~

DU SYSTÈME REPRÉSENTATIF (1).

CHAMBRE DES PAIRS.

—————*—————

Nous avons précédemment fait connaître les caractères distinctifs d'une représentation nationale ; nous avons observé que ce qui

(1) Voyez le tome 3 , page 66.

constitue une telle représentation, c'est moins l'existence d'une assemblée dont tous les membres sont élus par le peuple, que l'identité d'intérêts, d'idées et de sentimens entre le corps qui fait les lois et les hommes pour lesquels ces lois sont faites. Nous avons ensuite examiné quels sont les élémens qu'on doit faire entrer dans une assemblée nationale pour obtenir une véritable représentation. Nous avons dit qu'il était nécessaire que toutes les classes du peuple qui peuvent avoir quelque influence sur l'opinion publique eussent des représentans ; qu'ainsi les propriétaires, les commerçans, les savans et les militaires devaient être représentés ; qu'il fallait que les élections et les délibérations fussent dégagées de toute influence étrangère, et que les députés fussent assez nombreux et assez jeunes pour rester inaccessibles à la corruption et à la crainte (1).

(1) En faisant remarquer les vices qui se trouvaient dans la composition de la chambre des députés, nous avons dit qu'une telle assemblée était incapable de préserver le peuple de l'oppression, et de tirer le roi des périls dans lesquels le jetteraient ses courtisans. L'événement a justifié cette observation.

Une assemblée composée de la manière que nous avons indiquée , suffirait sans doute pour faire de bonnes lois dans un temps de calme et sous un prince sage et modéré ; mais dans des temps de trouble , ou sous un prince violent , elle pourrait ou renverser le chef du gouvernement pour s'emparer de tous les pouvoirs , ou laisser usurper par celui-ci l'autorité législative. Avec quelque soin qu'ait été composée une assemblée , il n'est pas impossible qu'elle se trouve entraînée au-delà des bornes qui lui sont tracées par les lois constitutionnelles , ou qu'elle veuille prendre des mesures contraires au bien public. Pour prévenir les désordres qu'amènerait un tel dérangement dans la machine , on a successivement employé trois moyens.

Le premier, employé par l'assemblée constituante , fut de donner au roi le droit d'apposer son *veto* sur les décrets de l'assemblée législative. Ce moyen eut le résultat qu'il devait naturellement avoir ; il amena la chute du monarque , et par suite celle de l'assemblée elle-même. Il était facile de prévoir que toutes les fois que le corps législatif

proposerait des décrets qui flatteraient les passions populaires , et que le prince y apposerait son *veto* , la haine publique se tournerait contre lui , et finirait par le renverser. C'est ce qui arriva en effet ; l'assemblée législative rendit des décrets contre les prêtres ou contre les émigrés ; Louis XVI s'y opposa , et ce fut là une des principales causes qui amenèrent sa chute et les désastres qui en furent la suite.

Le second moyen a été employé lorsque le gouvernement consulaire s'est établi. Pour empêcher que le chef de l'état n'attirât sur lui la haine publique en s'opposant aux décrets du corps législatif , on a rendu ce corps muet , et on lui a enlevé l'initiative des lois. Par ce moyen on a détruit d'un seul coup la représentation nationale , et l'on n'a pas atteint le but qu'on se proposait. On a détruit la représentation nationale ; car une telle représentation ne peut pas exister là où il n'existe point de corps chargé de faire connaître les vœux de la nation sur tous les objets qui l'intéressent. On n'a pas atteint le but qu'on s'était proposé , puisque le chef

de l'état , en prenant l'initiative des lois , s'est chargé de la responsabilité morale qui est résultée de toutes les lois vicieuses qui ont été proposées. Le premier moyen avait produit l'anarchie , le second a enfanté le despotisme ; et l'un et l'autre ont amené la chute du gouvernement.

Le troisième moyen a été de créer un corps intermédiaire , dont le principal objet fût d'empêcher les chocs violens entre l'assemblée législative et le pouvoir exécutif. Pour que ce corps puisse atteindre le but de sa création , il faut qu'il ne soit pas composé des mêmes élémens que l'assemblée des députés. S'il était composé des mêmes élémens , il aurait les mêmes intérêts , les mêmes vues , et ne pourrait pas par conséquent servir d'intermédiaire entre elle et le pouvoir exécutif. Il ne faut pas non plus que ce corps se trouve sous la dépendance du chef de l'état ; parce que , s'il s'y trouvait il ne ferait que lui donner une nouvelle force , et ne pourrait ni s'opposer à ses entreprises , ni l'empêcher de courir à sa perte.

Sous le gouvernement impérial , il existait

un sénat qui , s'il avait été moins mal constitué , aurait pu servir d'intermédiaire entre le prince et l'assemblée des députés. Mais , par une inconséquence fort singulière , ce corps , qu'on disait être le premier de l'état , ne pouvait prendre aucune part à la formation des lois. Il ne pouvait donc pas servir de point d'appui à l'assemblée législative ; et , de son côté , il ne trouvait aucun appui dans cette assemblée , quand il avait à résister à l'action du gouvernement.

De là il résultait que nos lois étaient frappées du même vice que les plébiscites de la république romaine ; c'est-à-dire qu'elles étaient rendues sans la participation des hommes qu'elles pouvaient le plus intéresser. Il en résultait encore que les députés de la nation ne prenaient aucune part à la formation des lois constitutionnelles , de manière que la constitution de l'état pouvait être renversée sans la moindre opposition de leur part.

On aurait donc pu détruire le sénat ou le corps législatif , sans rendre plus fort ou plus faible celui des deux qu'on aurait laissé sub-

sister. Remarquons d'ailleurs que le chef de l'état s'étant emparé de l'initiative des lois, et ayant ainsi pris sur lui-même la responsabilité qui devait résulter de toutes les mesures vicieuses qui seraient adoptées ou même proposées, il devenait inutile de créer un corps intermédiaire pour s'opposer aux entreprises qu'aurait pu former l'assemblée des représentans contre le pouvoir exécutif. On aurait pu tout au plus créer un corps pour modérer l'action que le gouvernement exerçait sur l'autorité législative. Mais si la résistance de ce corps avait été constante, le gouvernement se serait déconsidéré par les tentatives inutiles qu'il aurait faites; et si elle avait cessé de l'être, l'autorité législative aurait passé dans les mains qui se trouvaient déjà saisies du pouvoir exécutif, c'est-à-dire que le despotisme se serait établi.

Paris ayant été livré aux armées coalisées, et le gouvernement impérial se trouvant ainsi renversé, le sénat a senti le besoin de corriger la constitution la plus absurde que l'esprit humain eût peut-être jamais conçue. Il a commencé par rétablir la représentation

nationale en rendant aux députés l'initiative des lois et en déclarant que leurs assemblées seraient publiques et que la liberté de la presse serait entière. Il a ensuite créé un corps qu'il a rendu indépendant du peuple et du prince ; et il l'a placé entre l'un et l'autre , afin de préserver le premier de l'oppression , et le second des émeutes populaires. Il a ainsi concilié la liberté publique avec l'inviolabilité du prince.

Cet ordre de choses exigeait que le chef de l'état eût le droit de prendre ses ministres parmi les membres de l'une ou de l'autre chambre , afin de leur faire proposer, en leur qualité de députés ou de pairs , les projets de lois dont ils sentiraient le besoin comme ministres. Le sénat avait déclaré, en conséquence , que les membres des deux chambres pourraient être nommés ministres. Au lieu d'accepter purement et simplement le projet de constitution qui lui était présenté , Louis XVIII n'en a accepté que les bases ; et dans la rédaction qu'il en a fait faire par ses courtisans ou par ses ministres , il s'est emparé de l'initiative des lois : il a donc

rendu encore la chambre des pairs à peu près inutile.

Il ne s'est pas borné là ; craignant de rencontrer dans cette chambre une résistance qui aurait contrarié ses vues , il lui a enlevé les propriétés qui assuraient son indépendance, et il a voulu que la pairie ne fût héréditaire dans chaque famille , que lorsqu'il l'aurait lui-même ainsi décidé. Par ce moyen, il n'a rencontré d'opposition que dans le petit nombre d'hommes courageux et désintéressés qui ont consenti à sacrifier les faveurs de la cour et l'élévation de leur famille au salut de l'état et au maintien de ses lois fondamentales. La résistance de ce nombre a été trop faible ; et c'est pour avoir voulu exercer la dangereuse prérogative de proposer directement les lois , ou pour avoir conservé sur les deux chambres une influence qui est toujours inutile quand les ministres n'ont que de bonnes vues , que le gouvernement s'est perdu.

Pour qu'une chambre des pairs fût réellement utile , il fallait donc que l'initiative des lois ne fût pas exercée directement par le

gouvernement, et que l'influence des faveurs du peuple ou de la cour ne pussent pas arriver jusqu'à elle. Alors elle aurait dignement rempli le but de son institution ; elle aurait repoussé tous les projets contraires à l'opinion publique. Le gouvernement qui a manqué si souvent à la parole qu'il avait donnée, n'aurait pas perdu la confiance de la nation ; et lorsqu'il a appelé les Français à son secours, les Français ne l'auraient pas abandonné à sa propre faiblesse.

Mais comment faut-il composer une chambre de pairs, pour qu'elle devienne un corps intermédiaire entre le peuple et le prince, et qu'elle soit un obstacle à l'oppression et à la révolte ? Convient-il que les membres soient électifs, ou faut-il les rendre héréditaires ? S'ils sont électifs, par qui seront-ils élus et quelles seront les conditions de l'élection ? S'ils sont héréditaires, n'auront-ils aucune condition à remplir avant que d'entrer en fonctions ? Le nombre des membres sera-t-il limité, ou sera-t-il arbitraire ? Enfin, à quel âge pourra-t-on être admis dans les délibérations ?

Une assemblée dont les membres sont électifs , à moins que le mode d'élection ne soit essentiellement vicieux , est en général beaucoup mieux composée qu'une assemblée dont les membres sont héréditaires ; mais le principal objet d'un corps intermédiaire , tel que nous le cherchons , est moins de faire de grandes choses ou de prendre de grandes résolutions , que d'empêcher les usurpations de pouvoir , soit de la part du peuple , soit de la part du prince. L'indépendance et l'esprit de conservation constituent donc le mérite de ce corps.

Cela posé , il est évident qu'une assemblée dont les membres sont héréditaires est beaucoup plus indépendante que celle dont les membres sont électifs. Les premiers contractent dès leur enfance des habitudes d'indépendance que rien ne peut altérer ; tandis que les seconds peuvent n'avoir contracté , jusqu'au moment de leur élection , que des habitudes d'obéissance. Les uns devant transmettre leur autorité à leurs descendans , sont personnellement intéressés à n'y laisser porter aucune atteinte ; les autres , au con-

traire, n'ayant qu'une autorité passagère à exercer, ne peuvent point être animés du même esprit de conservation.

Cependant, dans un pays où le prince serait électif, il conviendrait peut-être mieux que les membres du corps qui servirait d'intermédiaire entre lui et le peuple ne fussent point héréditaires; parce que, dans ce cas, il serait à craindre que, durant les interrègnes, l'ambition ne s'emparât d'eux et ne les portât à se saisir de tous les pouvoirs. Mais dans une monarchie où l'autorité du chef de l'état est héréditaire, il est bon que l'autorité du corps destiné à balancer son pouvoir le soit également, afin que le prince ne soit pas porté à se regarder comme étant d'une nature supérieure à celle du reste des hommes.

Ce qu'il ne faut pas sur-tout perdre de vue, c'est que les attributions de la chambre des pairs et celles de la chambre des députés doivent être les mêmes; que la dissolution, l'ajournement ou la prorogation de l'une doit nécessairement amener la dissolution, l'ajournement ou la prorogation de l'autre; et que les résolutions qui pourraient

être prises par l'une des deux doivent rester sans effet tant que l'autre ne les a point adoptées. Si la chambre des pairs avait des attributions plus étendues que la chambre des députés, il en résulterait que, pour l'ex-cédant, il n'existerait pas de représentation nationale, ce qui pourrait amener la dissolution du gouvernement. Si la chambre des députés avait des attributions plus étendues que la chambre des pairs, il s'en suivrait que celle-ci ne se croirait pas intéressée à conserver des prérogatives dont elle ne jouirait pas; et par conséquent elle ne servirait pas de point d'appui à la chambre des députés. Ce qui fait la force des deux chambres, c'est l'appui qu'elles se prêtent mutuellement.

Mais, quoique les membres de la chambre des pairs doivent être héréditaires, il faut bien qu'ils soient élus, au moins au moment de la formation de la chambre. Et par qui seront faites les premières élections? Si elles sont faites par le prince, il est à craindre qu'il ne choisisse que des hommes dévoués à sa personne; si elles sont faites par le peuple, il est à craindre que l'assem-

blée ne soit composée des mêmes élémens que la chambre des députés, et que par conséquent elle ne puisse pas remplir son objet. Il semble d'abord qu'on pourrait les faire faire par les députés chargés de discuter la constitution ; mais cela aurait l'inconvénient de diriger vers des intérêts individuels les regards d'une assemblée qui ne doit voir que des intérêts généraux. D'ailleurs, il serait inconvenant que les membres de l'assemblée constituante se choisissent eux-mêmes, et il pourrait être contraire à l'intérêt public qu'ils se donnassent l'exclusion. Le moyen le plus simple serait peut-être de faire nommer par cette assemblée et par le chef de l'état, un certain nombre de commissaires qui procéderaient aux premières élections par la voie du scrutin ; et lorsqu'une partie auraient été élus, ceux-ci en éliraient de nouveaux, et ainsi successivement jusqu'à ce que la chambre fût entièrement formée.

Un membre de la chambre des pairs ne peut pas avoir deux successeurs à-la-fois. Si donc il arrive que quelqu'un meure sans laisser de descendans mâles, il devient nécessaire

de remplir la place qu'il laissé vacante; mais par qui sera faite la nomination? Elle devrait l'être, ce semble, par la chambre elle-même; car personne plus qu'elle n'est intéressée à l'honneur et à la conservation du corps. Cependant, en Angleterre, c'est le roi qui nomme à toutes les places vacantes. Cela peut ne pas produire de grands inconvéniens dans un pays gouverné par l'opinion publique, et où la presse jouit d'une telle liberté que les réputations usurpées ne sauraient long-temps s'y maintenir. Mais dans un pays où l'opinion ne se prononce que faiblement, et où l'observation des convenances est portée jusqu'à l'excès, il serait à craindre que la chambre des pairs ne fût bientôt composée de courtisans. Dans tous les cas, il conviendrait d'assujettir les nominations à des règles fixes: on pourrait, par exemple, faire présenter un certain nombre de candidats par la chambre, et le prince procéderait ensuite lui-même aux élections.

On a agité la question de savoir si le nombre des membres de la chambre des pairs devait être limité. Par son projet de constitution,

le sénat l'avait fixé à deux cents ; Louis XVIII, par sa charte , le laissa indéterminé , et je crois qu'il fit très-mal. On a dit , pour le justifier , que lorsque les représentans du peuple étaient d'accord avec le prince , il ne fallait pas qu'un troisième corps pût s'opposer à leurs résolutions ; et qu'on eulevait aux pairs cette espèce de droit de résistance , en laissant au prince le droit d'en augmenter le nombre jusqu'à ce qu'il eût acquis la majorité des voix dans les délibérations.

Ce raisonnement prouve beaucoup trop , puisqu'il prouve que la chambre des pairs est inutile. En effet , la chambre des pairs ne doit pas se borner à empêcher les usurpations de pouvoir de la part des représentans au préjudice du prince ; elle doit aussi les empêcher , lorsqu'elles ont lieu de la part du prince au préjudice du peuple. Si donc la chambre des députés se montre faible et abandonneses prérogatives , c'est à la chambre des pairs à la soutenir. Mais comment la soutiendra-t-elle , si le prince peut introduire dans son sein tous les courtisans dont il aura besoin pour acquérir la majorité ? Si , comme

cela n'arrive que trop souvent , un prince se dispose à prendre des mesures qui doivent le mener à sa perte , n'est-il pas évident qu'il commencera par introduire ses flatteurs dans la chambre des pairs , et qu'alors cette chambre , dont la majorité sera vendue , ne pourra lui opposer aucun obstacle ? D'ailleurs , en laissant illimité le nombre des membres , cette chambre pourrait être réduite à rien ; il suffirait pour cela de s'abstenir de procéder aux élections ; c'est ce qui arriva au sénat de Rome , sous Tarquin-le-Superbe.

Dire , avec M. Benjamin de Constant , qu'il est nécessaire que la volonté du roi et le vœu du peuple , quand ils s'accordent , ne soient pas désobéis , c'est supposer que la chambre des députés est constamment l'organe de l'opinion publique , ou que cette opinion ne peut pas s'égarer ; cependant , on est obligé de supposer le contraire pour démontrer la nécessité d'une chambre dont les membres soient héréditaires. En donnant au prince la faculté d'augmenter le nombre des membres de la chambre des pairs toutes les fois qu'il veut acquérir la majorité , on le met bien à

l'abri des factions populaires, mais on laisse le peuple exposé à toutes les entreprises qu'un despote voudra former contre lui. La limitation du nombre des pairs peut bien être quelquefois un obstacle à une mesure utile ; mais il est, je crois, sans exemple qu'un état bien constitué ait été renversé pour n'avoir pas adopté une loi nouvelle, tandis qu'ils ont tous péri pour avoir laissé porter atteinte à leurs lois fondamentales.

Il serait facile, au reste, de rendre vaine l'opposition de la chambre des pairs, si cette opposition était réellement contraire à la volonté nationale : il suffirait de consulter le peuple à diverses reprises, en l'obligeant à élire successivement plusieurs assemblées ; et de déclarer que lorsque trois assemblées, par exemple, auraient pris une résolution, la chambre des pairs ne pourrait plus s'y opposer. Ce moyen, qu'il ne faudrait pas adopter sans que la nécessité en eût été bien clairement démontrée, aurait beaucoup moins d'inconvéniens que n'en aurait la faculté donnée au prince de vaincre la résistance de la chambre des pairs, toutes les fois qu'il le

jugerait à propos , en introduisant dans son sein un certain nombre de favoris.

Mais si le nombre des pairs doit être limité, quelles sont les bases qu'il faut prendre pour le déterminer? Ici l'on ne peut pas avoir pour règle les rapports qui existent entre les citoyens et les hommes qui doivent être élus ; on n'a pas besoin non plus d'en multiplier le nombre pour rendre la corruption impossible , parce que les pairs ne doivent remplir d'autres fonctions que celles qui sont attachées à leur dignité , ou celles de ministre (1). Tout ce qu'on doit faire , c'est que l'assemblée soit assez imposante pour n'être intimidée ni par les troubles populaires , ni par les menaces du prince (2) ; et pour cela , il faut que le nombre des pairs égale au moins la moitié du nombre des députés.

Enfin il faut que la dignité de pair soit purement honorifique , et qu'elle ne puisse

(1) Peut-être faudrait-il excepter les fonctions de maréchaux de France.

(2) En Angleterre , la chambre des pairs voulait sauver Charles Ier. ; mais elle se trouva trop faible , et le monarque périt sur l'échafaud.

pas être considérée comme un moyen de faire fortune. On écartera de cette manière les hommes qui ne sont portés vers les emplois que par la cupidité, et l'on donnera en même temps à la chambre toute l'indépendance dont elle doit jouir pour atteindre le but de son institution. On conçoit, au reste, que cette indépendance n'existe qu'autant que chacun des membres possède une fortune assez considérable pour tenir dignement le haut rang auquel il se trouve placé ; ce qui exige l'établissement d'autant de majorats qu'il doit y avoir de membres dans la chambre des pairs. Hors de là l'établissement des majorats ne produit que du mal, parce qu'il tire de la circulation un grand nombre d'immeubles sans aucun bien réel pour l'état.

Il peut cependant arriver qu'un citoyen qui a rendu de grands services à la chose publique, soit appelé par ses talents à la chambre des pairs, et qu'il n'ait point assez de fortune pour y prendre place : alors c'est à l'état à y pourvoir ; parce qu'il ne faut pas que le défaut de fortune soit une cause d'exclusion d'un corps où le mérite est toujours nécessaire.

L'article 28 de la chartre voulait que les pairs eussent entrée dans la chambre à vingt-cinq ans, et voix délibérative à trente ans seulement. Cette disposition devrait être maintenue, parce qu'il n'est pas mauvais que les membres d'une assemblée en connaissent parfaitement les usages avant de prendre part à ses délibérations.

L'article 32 voulait que les séances fussent secrètes, ce qui était un grand vice dans la constitution. Une des principales fonctions de la chambre des pairs étant de veiller au maintien de la monarchie, il est évident que tout ce qui tend à affaiblir son influence sur l'esprit du peuple, diminue la sûreté du chef de l'état, et donne une plus grande consistance aux émeutes populaires.

Or, est-il rien de plus propre à détruire l'influence d'un corps, que d'en cacher pour ainsi dire l'existence au public? Il faut bien sans doute que, dans des cas extraordinaires, les chambres aient la faculté de se former en comité secret; mais il ne faut pas leur en faire un devoir, quand la publicité est exigée par l'intérêt de l'état.

Ajoutons qu'avec la liberté de la presse, il est impossible que le secret soit bien gardé. On en a eu un exemple sous le règne de Louis XVIII. Personne ne pouvait pénétrer dans la chambre des pairs ; cependant tout le monde a pu connaître ce qui s'y passait, puisque nous en avons régulièrement publié les séances.

On a prononcé l'abolition de la noblesse ; et je crois que c'est un mauvais moyen de l'anéantir sans retour. Au lieu de la détruire, il fallait lui enlever seulement ses privilèges, la restreindre ensuite aux membres de la chambre des pairs, en déclarant qu'à l'avenir ils composeraient seuls la noblesse du royaume. Si l'on avait pris ce moyen, alors il aurait été vrai de dire avec Montesquieu, qu'il ne peut pas exister de monarchie sans noblesse, ni de noblesse sans monarchie.

Le principal avantage de la chambre des pairs est, ainsi que nous l'avons déjà observé, d'empêcher les chocs violens entre le chef de l'état et l'assemblée des représentans. Mais elle en a d'autres qu'il importe de faire remarquer. D'abord cette chambre étant

composée de grands propriétaires, représente naturellement tous les citoyens qui possèdent de grandes propriétés.

En second lieu, lorsque les chambres sont dissoutes et que le peuple n'a aucun député chargé de veiller au maintien de ses droits, les membres de la chambre des pairs y veillent pour lui; puisque leurs prérogatives étant les mêmes que celles des députés, ils ne peuvent abandonner les droits du peuple sans abandonner les leurs en même temps.

Enfin, lorsque, par de grands talens et par de grands succès, un citoyen devient dangereux pour le gouvernement ou pour la liberté publique, on peut anéantir son crédit en l'appelant à la chambre des pairs, parce que, dès le moment qu'il y est entré, il se trouve confondu parmi ses égaux, et ne peut pas mettre à profit le mécontentement qu'exciterait une disgrâce ou un exil non mérité. Ainsi l'élevation à la dignité de pair peut produire le même effet que l'ostracisme chez les Grecs, sans en avoir la cruauté.

DE LA ROYAUTE,

OU

*De la première magistrature de l'Etat dans
une monarchie constitutionnelle.*

NOUS nous proposons de rechercher ici quelles doivent être , dans une monarchie bien constituée , les prérogatives et les fonctions du chef du gouvernement. Jamais , peut-être , on ne s'est trouvé dans une situation plus convenable pour se livrer à une pareille recherche. On ne veut point en imposer aujourd'hui sur la nature de l'autorité royale ; on ne cherche point à la dérober à l'examen de la raison ; on ne la présente point comme une émanation du ciel , comme une délégation de la puissance divine , comme un mystère redoutable devant lequel l'esprit humain doit s'arrêter avec effroi. On s'efforce au contraire de rendre ce mystère accessible

à l'intelligence des citoyens , et tout semble prouver que Napoléon ne veut fonder son autorité que sur celle de la raison et du vœu public. Il proclame solennellement la souveraineté des peuples ; il se fait un devoir de reconnaître que les princes ne peuvent avoir de droits que ceux que les lois leur défèrent ; enfin , il appelle la nation à corriger et modifier incessamment ses lois constitutionnelles, selon son intérêt et ses vœux, et par conséquent à régler elle-même les droits et les pouvoirs de la royauté ; et pour qu'elle puisse se bien éclairer d'avance sur cette importante matière, comme sur tout ce qui pourra faire l'objet des délibérations du champ de mai, il lui laisse, dès aujourd'hui, la liberté de la presse, dans sa plus grande latitude. La discussion la plus libre est donc permise sur la question délicate que nous avons le dessein d'examiner ici, et nous allons la traiter avec notre indépendance accoutumée.

Si les princes appelés à gouverner les peuples étaient d'une nature supérieure à celle du reste du genre humain ; si ces

princes étaient des dieux et que leurs ministres fussent tous des sages , rien ne serait plus aisé que de déterminer avec prudence les attributions de la royauté. Comme de tels princes ne pourraient rien vouloir qui ne fût parfaitement conforme à l'intérêt des nations confiées à leur sagesse , et que leur volonté serait toujours fidèlement exécutée, on ne pourrait pas craindre de leur donner de trop grands pouvoirs , et la monarchie la plus absolue serait aussi nécessairement la meilleure.

Mais toutes les pages de l'histoire nous avertissent qu'il faut se placer dans une autre hypothèse quand on veut déterminer avec sagesse les pouvoirs des hommes qui gouvernent. Pour quelques rois qui se sont occupés du bonheur des peuples , l'histoire nous présente mille monstres qui ne se sont servis de leur pouvoir que pour désoler la terre. A côté d'un monarque sage , humain , éclairé , laborieux , elle nous fait voir des générations entières de rois fainéans , stupides ou féroces , et souvent il faut traverser plusieurs siècles avant de trouver un seul prince

dont le nom soit arrivé à la postérité exempt de reproche.

Ainsi, pour pouvoir raisonner avec justice sur la nature et l'étendue des attributions qu'il convient de donner aux chefs des gouvernemens, il est nécessaire de reconnaître qu'ils ne diffèrent en rien du reste des hommes; qu'ils peuvent avoir de grandes vertus et de grands vices, de grands talens ou de petits moyens, de grandes lumières ou beaucoup d'ignorance. Alors la question sera de savoir comment on pourrait constituer leur autorité, de manière à pouvoir profiter de leurs vertus et de leurs talens, sans avoir à redouter l'effet de leurs vices ou de leur incapacité; comment on pourrait leur ôter le pouvoir de nuire sans leur faire perdre celui de travailler à la félicité des peuples; leur ménager les moyens de faire faire de bonnes lois, sans leur laisser ceux d'en faire rendre d'injustes ou d'oppressives; et les investir de la force nécessaire pour les faire exécuter sans leur donner celle de les détruire; comment en un mot on pourrait affermir leur pouvoir en le réduisant à ses véri-

tables dimensions, et le rendre inviolable et sacré, sans qu'il pût jamais devenir tyrannique.

De toutes les questions que fait naître le droit public, il n'en est pas de plus importante que celle de l'autorité royale; et cependant il n'en est point qui ait été aussi peu éclaircie, et l'on peut dire même aussi peu comprise. On a, de tout temps, fait consister les fonctions du chef de l'état dans l'exercice ou du pouvoir législatif, ou du pouvoir judiciaire, ou du pouvoir exécutif; quelquefois dans l'exercice de deux de ces pouvoirs, tels que le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, ou le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, et plus souvent dans l'exercice de tous ces pouvoirs réunis. A Athènes, les archontes, qui étaient les premiers magistrats de la république, exerçaient le pouvoir judiciaire. Les deux rois de Sparte exerçaient le pouvoir exécutif. Les rois des monarchies grecques des temps héroïques étaient juges et ministres tout ensemble; ceux de la plupart des monarchies modernes ont été en même temps législateurs et ministres, et

ceux des gouvernemens de l'Asie exercent indistinctement la puissance législative, exécutive et judiciaire.

Cependant, l'autorité des rois ou celle des chefs des gouvernemens, quel que soit leur titre, ne devait être confondue avec l'exercice d'aucun de ces pouvoirs; et c'est parce qu'on n'a pas su l'en séparer qu'on a vu si peu d'états jouir d'une grande liberté sans troubles, et d'un grand repos sans despotisme. Quand les chefs des gouvernemens ont exercé tous les pouvoirs, on a pu jouir d'une sorte de repos, mais on a été privé de toute espèce de liberté; et l'on a eu beau changer de maîtres, on n'a fait ordinairement que changer de tyrans. Quand ils ont exercé seulement une partie de ces pouvoirs, on a pu jouir d'une sorte de liberté, mais on a été privé de tout repos, et la lutte qui s'est engagée entre les pouvoirs, a rendu cette liberté presque toujours orageuse et précaire.

On a cependant fait un grand pas vers la liberté, quand on a eu l'idée de partager les pouvoirs et d'essayer de les contenir les

uns par les autres. Mais cette précaution était encore insuffisante , et la meilleure division de ces pouvoirs ne pouvait évidemment posséder en elle-même le moyen de se maintenir. En effet , chaque pouvoir créé pour comprimer les autres , tendant nécessairement et par le seul exercice de ses fonctions à devenir dominant et tyrannique , offrait bientôt le danger qu'on avait voulu prévenir , et ne devait pas tarder à faire sentir la nécessité d'un nouveau pouvoir capable de lui servir de contre-poids : ce dernier , à son tour , pouvait faire naître les mêmes craintes , et rendre la même précaution nécessaire ; de sorte qu'on pouvait multiplier à l'infini les contre-poids , sans mieux assurer pour cela la liberté publique.

La justesse de cette observation est démontrée par l'histoire de tous les gouvernements. Solon , après avoir partagé les pouvoirs dans la république d'Athènes entre le sénat , le peuple et les magistrats , avait fait de l'aréopage une puissance supérieure , chargée de veiller au maintien des lois et des mœurs , et de ramener sans cesse le peuple

aux principes de la constitution. Ce tribunal exerçait, à beaucoup d'égards, un pouvoir absolu; il s'opposait aux entreprises des riches; il revisait les jugemens du peuple, et plus d'une fois il lui arriva de casser ses décrets. S'il eût voulu profiter de l'ascendant que lui donnaient ses vertus, ses lumières, et la grandeur de ses attributions, pour s'emparer des droits du peuple, cela lui eut peut-être été facile, et la liberté d'Athènes était exposée à périr par les moyens mêmes qu'on avait établis pour la préserver de toute atteinte.

Lycurgue avait créé un sénat destiné à réprimer la licence du peuple et le despotisme des rois. Mais ce sénat, qu'il avait établi pour contenir deux pouvoirs ennemis, fit bientôt redouter le sien, et l'on fut obligé de lui opposer l'autorité des Ephores. Ces magistrats, préposés particulièrement à la défense du peuple, contrôlaient tous les actes des rois et du sénat, et avaient le droit de les annuler; ils pouvaient destituer les sénateurs, condamner les rois à l'amende et les faire incarcérer; ils jugeaient en dernier ressort et

d'après leurs seules lumières, toutes les causes de quelque importance, etc. On sent qu'avec de pareilles attributions les Ephores pouvaient, à leur tour, devenir aussi redoutables que le sénat; et il paraît qu'en effet leur autorité pesait tellement sur l'état, malgré la puissance des mœurs qui protégeaient la liberté publique, qu'au dire de Platon elle faisait pencher le gouvernement vers le despotisme. Il aurait donc fallu une nouvelle autorité pour modérer celle des Ephores, puis une nouvelle pour balancer celle-ci, et ainsi de suite.

Les pouvoirs étaient divisés en Crète de la même manière qu'à Lacédémone; mais malgré la sagesse de cette division, et quel que fût d'ailleurs le patriotisme des Crétois, il paraît que l'équilibre entre les pouvoirs y fut souvent troublé. Montesquieu parle du moyen singulier qu'on avait établi pour le maintenir et empêcher l'abus du pouvoir. Ce moyen était celui de l'insurrection. « Une partie des citoyens se soulevait, mettait en fuite les magistrats, et les obligeait de ren-

trer dans la condition privée. » Ce pouvoir accordé au peuple de se révolter pour rétablir l'ordre, qui pouvait n'avoir pas de suites très-funestes dans un état où l'amour de la patrie était la première et la plus vive affection des citoyens, était par lui-même, comme on sent, un détestable moyen de maintenir l'équilibre des pouvoirs ; et ce qui le prouve, c'est que la même institution établie en Pologne y a produit les plus grands désordres.

La constitution de la république romaine offre un autre exemple de l'impossibilité de contenir les pouvoirs les uns par les autres, de quelque manière qu'on les divise. « Nous voyons dans cette république, dit M. Benjamin de Constant (1), au milieu des froissemens qui avaient lieu entre le peuple et le sénat, chaque parti chercher des garanties... Les soulèvemens du peuple menaçant l'état de sa destruction, on créa des dictateurs, magistrats dévoués à la classe patricienne. L'oppression exercée par cette classe réduisant les plébéiens au désespoir, on eut re-

(1) *Réflexions sur les constitutions, etc.*, p. 5.

cours simultanément à l'institution tribunitienne, autorité toute populaire. Alors les ennemis se trouvèrent en présence ; seulement chacun d'eux s'était fortifié de son côté. Les centuries étaient une aristocratie, les tribus une démocratie. Les plébiscites décrétés sans le concours du sénat, n'en étaient pas moins obligatoires pour les patriciens. Les sénatus-consultes, émanant des patriciens seuls, n'en étaient pas moins obligatoires pour les plébéiens. Ainsi chaque parti saisissait tour à tour le pouvoir et en abusait.

« La même observation, continue M. Benjamin de Constant, se reproduit pour les Carthaginois. Vous les voyez créer successivement des suffètes, pour mettre des bornes à l'aristocratie du sénat, le tribunal des cent, pour réprimer les suffètes, le tribunal des cinq, pour contenir les cent. Ils voulaient, dit Condillac, imposer un frein à une autorité, et ils en établissaient une autre qui avait également besoin d'être limitée, laissant ainsi subsister l'abus auquel ils croyaient porter remède. »

Notre histoire pourrait nous fournir de

nouvelles preuves de la vérité que nous cherchons à établir. Dans notre ancienne monarchie, où les pouvoirs étaient partagés entre les grands et les rois, on voit long-temps les grands se révolter contre les rois et tenir le peuple dans la servitude ; puis les rois humilier l'orgueil des grands, et mettre à leur tour le peuple sous le joug. Les parlemens, qui usurpent une partie de l'autorité législative, deviennent assez puissans pour pouvoir réprimer la licence des grands et contenir le despotisme des rois ; mais tantôt leur ambition trouble l'état, et tantôt leur faiblesse trahit les droits du peuple. Dans les premières années de la révolution, le pouvoir législatif culbute le pouvoir exécutif, s'empare de toute l'autorité, et exerce la plus violente tyrannie ; dans les dernières années de la révolution, le pouvoir exécutif enchaîne le pouvoir législatif, envahit à son tour toute l'autorité, et asservit complètement la nation ; puis le pouvoir législatif, soutenu par la présence d'une armée ennemie, déchoit le pouvoir exécutif et donne une nouvelle constitution à l'état.

On ne finirait jamais si l'on voulait réunir tous les faits de cette nature ; mais en voilà assez sans doute pour faire sentir que la meilleure distribution des pouvoirs ne peut renfermer en elle-même aucune garantie sûre de sa durée. Chacun de ces pouvoirs tend essentiellement à envahir les autres. L'autorité qui fait les lois trouve tout simple de pouvoir les faire exécuter et même les appliquer ; celle qui tient en main la force nécessaire pour les faire exécuter, trouve encore plus simple de pouvoir en faire l'application ; les changer, en faire de nouvelles ; enfin celle qui les applique trouve aussi fort naturel, soit de prendre des mesures générales pour leur exécution, soit d'étendre leurs dispositions lorsqu'elle les trouve incomplètes, soit de les réformer lorsque l'expérience lui a appris qu'elles étaient vicieuses. Et il ne faut point s'étonner de cette disposition des pouvoirs à se réunir et à se confondre ; elle est une suite toute naturelle de leur étroite affinité ; et il peut arriver souvent qu'ils empiètent les uns sur les autres sans trop songer au danger de cette usurpation, et animés même des inten-

tions les plus louables. Mais plus chaque pouvoir a de tendance à s'emparer des autres, plus il répugne naturellement à se laisser envahir; et il doit nécessairement résulter de ce double esprit de conquête et d'indépendance, une lutte entre les pouvoirs, qui trouble le repos de l'état jusqu'à ce que l'un d'eux se soit rendu maître des autres et que la liberté publique soit perdue.

Il est donc bien constant qu'il n'existe naturellement entre les pouvoirs aucune force qui les maintienne en équilibre; qu'ils tendent au contraire très-fortement à s'agrandir chacun au détriment des autres; et que de cette tendance mutuelle doivent naître des luttes qui troublent sans cesse la paix des peuples, et qui mettent leur liberté dans un péril continuel.

Or, il doit résulter de là deux choses évidentes; la première, c'est que, tant qu'il n'existe dans un état que des autorités qui exercent l'un ou l'autre de ces pouvoirs, il ne peut y avoir ni sécurité, ni liberté parfaites; et que, par conséquent, tant que l'on fait consister les fonctions des chefs des gou-

vernement à exercer l'un ou plusieurs de ces pouvoirs, ou tout ces pouvoirs, ces chefs ne sont naturellement propres qu'à troubler l'état ou à l'asservir. La seconde, c'est que, pour retenir les pouvoirs dans leurs limites respectives, et procurer à l'état le repos et la liberté, qui sont l'objet de la distribution qu'on en a faite, il est indispensable d'établir hors de chacun d'eux et au milieu d'eux, un pouvoir suprême d'une nature tout à fait différente de la leur, qui ne prenne aucune part active à leurs fonctions, et dont l'unique ministère soit de leur donner l'impulsion, de les surveiller, d'empêcher qu'ils n'empiètent les uns sur les autres, et de les diriger d'une main ferme chacun à leur fin particulière, qui est de faire de bonnes lois, de prendre de bonnes mesures générales pour leur exécution, de les appliquer avec exactitude aux cas particuliers, et tous à leur fin commune, qui est la liberté, la paix et le bonheur du peuple. Or, voilà en quoi doivent consister les fonctions du chef de l'état dans un gouvernement bien constitué.

On peut donner indistinctement à ce ma-

gistrat suprême le nom de roi , d'empereur , de président , de directeur , etc. Cependant, il nous semble que le titre de roi est le plus juste et le plus convenable. Ce mot qui dérive du verbe *regere* , régir , diriger , exprime avec beaucoup de justesse l'espèce de pouvoir et de fonctions qu'exerce le chef d'un gouvernement constitutionnel ; et puis il s'y rattache des idées de grandeur et de majesté qui en imposent à l'imagination sans trop l'effrayer , et qui ne contribuent pas peu à faire naître dans le cœur des citoyens le respect et l'amour dont il est si nécessaire qu'ils soient pénétrés pour le chef de l'état. Le titre d'empereur n'a pas moins de noblesse et d'élévation ; mais c'est plutôt le titre d'un chef d'armée , que celui du chef d'un peuple libre. Il ne rappelle guère que des idées de commandement , de pouvoir absolu , de despotisme ; et cela seul devrait le faire proscrire. Il semble qu'un monarque doit être inconstitutionnel , par la seule raison qu'il porte le titre d'empereur. Celui de directeur serait exact , mais il manque de dignité , et ne rappelle que des souvenirs peu honora-

bles. Celui de président n'a ni assez de précision, ni assez de noblesse. Nous nous arrêtons donc de préférence à celui de roi.

Nous avons dit que les fonctions du roi, dans un gouvernement constitutionnel, devaient être de donner l'impulsion à tous les pouvoirs, de les diriger, et de les tenir en équilibre. Nous allons examiner en quoi consistent précisément ces fonctions à l'égard de chaque pouvoir, et de quels moyens il est nécessaire que le roi soit investi pour pouvoir les bien remplir : ainsi, nous considérerons successivement le roi dans ses rapports avec le pouvoir législatif, dans ses rapports avec le pouvoir exécutif, et dans ses rapports avec le pouvoir judiciaire.

Les attributions du roi, à l'égard du pouvoir législatif, doivent consister dans le pouvoir de le convoquer, d'ouvrir chacune de ses sessions, de lui faire connaître l'objet de sa convocation et les matières dont il est particulièrement nécessaire qu'il s'occupe, de rejeter ou d'approuver ses résolutions, de l'ajourner et de le dissoudre.

Ces diverses prérogatives suffisent parfaitement à l'action qu'il doit exercer sur ce

pouvoir. Il lui donne le mouvement et la vie, par la convocation des chambres et par l'ouverture qu'il fait de leurs sessions; il le dirige, en lui présentant, à l'ouverture de chaque session, le tableau des besoins de l'état, et les objets qui doivent être l'objet principal de ses délibérations; il le dirige aussi par l'usage qu'il fait de sa sanction et de son *veto*; il se sert du même moyen pour prévenir ses empiétemens sur les autres pouvoirs; enfin, s'il tombe dans des écarts dangereux, il les arrête au moyen de l'ajournement ou de la dissolution.

La constitution de l'an 8 et celle de 1814 avaient exclusivement attribué au chef de l'état l'initiative des lois. On sent combien cette prérogative s'accordait peu avec l'objet de ses fonctions. D'abord, le roi n'a pas besoin d'une pareille faculté; car pourquoi s'en servirait-il? Pour empêcher que la puissance législative ne fasse de mauvaises lois? mais il a son *veto* pour rejeter celles qu'il désapprouve: pour lui en présenter de bonnes dont il serait possible qu'elle n'aperçût pas d'elle-même la nécessité? mais il peut avoir le moyen

de les proposer sans exercer l'initiative. La constitution peut l'autoriser, comme en Angleterre, à prendre ses ministres au sein même du corps législatif, et alors les membres du corps législatif qu'il aura appelés au ministère pourront proposer, en qualité de représentans du peuple, les lois dont le roi leur aura fait remarquer l'utilité, et celles dont ils auront eux-mêmes senti le besoin. Mais pourquoi, dira-t-on, prendre ce détour? Pourquoi le roi n'exercerait-il pas directement l'initiative par l'organe de son ministre, agissant en qualité de ministre? Il y aurait les plus graves inconvéniens à ce qu'il fût investi d'une pareille faculté. L'initiative dénature entièrement les fonctions du roi, surtout lorsqu'il l'exerce exclusivement. Si le roi propose les lois, et surtout s'il a seul le droit de les proposer, son office ne se bornera plus à diriger le pouvoir législatif, il prendra une part très-active à l'exercice de ce pouvoir, et il en résultera les plus graves désordres. D'abord le roi pourra s'abstenir de proposer de bonnes lois, et ce sera déjà un très-grand mal. Il pourra, au contraire, en proposer de

très-mauvaises , et ce mal ne sera pas moins grave ; car , ou l'on évitera , par respect pour lui , d'en démontrer l'injustice ou l'absurdité , et alors on sacrifiera la nation ; ou l'on voudra , par respect pour la nation , faire sentir combien elles sont mauvaises , et alors on ne pourra manquer d'avilir le roi. La même faculté attribuée au roi pourra rendre illusoire la responsabilité des ministres , et servir à faire rejaillir sur lui tout ce que leur conduite présentera d'odieux. En effet , s'ils font des actes arbitraires qui les mettent en danger d'être dénoncés et poursuivis , ils s'empresseront de proposer , au nom du roi , une loi qui légalise ces actes ; par ce moyen ils seront à couvert , et le roi , qu'ils auront mis en avant , comme pour leur servir de plastron , paraîtra avoir ordonné les actes dont ils demanderont en son nom la légalisation , et restera seul exposé à tous les traits de la censure publique. On se rappelle sans doute avec quelle adresse et quel succès les ministres de Louis XVIII se sont servis , dans plusieurs occasions , de cet honnête expédient , et combien , par l'usage qu'ils en ont fait ,

ils ont, plusieurs fois, répandu de doutes fâcheux sur la bonne foi de leur maître.

Nous ajouterons que l'initiative placée dans les mains du roi, rend en quelque sorte inutile la faculté qui lui est accordée d'approuver ou de rejeter les actes du corps législatif. En effet, ces actes étant toujours émanés de lui, sont censés d'avance être conformes à son vœu, et n'ont pas besoin d'une nouvelle approbation. On peut dire que lorsque le roi exerce l'initiative, la sanction et le *veto* sortent de ses mains pour passer dans celles du corps législatif, tandis que les pouvoirs du corps législatif passent dans les siennes. Le roi fait les lois, et le corps législatif les approuve. Ces deux pouvoirs changent ainsi de nature; et tout l'artifice de la constitution est détruit.

La même prérogative rend aussi presque inutile l'existence de la chambre des pairs. Quoique cette chambre puisse, sans inconvénient, être considérée comme faisant partie de la représentation nationale, et être investie, à ce titre, des mêmes attributions que la chambre des communes, il faut con-

venir que, si l'on se bornait à l'envisager sous ce point de vue, il serait difficile de lui trouver un objet véritablement utile; car, de fait, elle ne serait alors qu'une répétition de la représentation nationale, ou, si l'on veut, un supplément ajouté à cette représentation; et, sous ces deux rapports, on aurait également peine à comprendre la nécessité de son existence, puisque les intérêts de toutes les classes de citoyens doivent se trouver fidèlement représentés à la chambre des communes. Ce n'est donc pas précisément comme corps représentatif que la chambre des pairs est nécessaire; ce corps est spécialement créé pour exercer, avant le roi, sur les résolutions de la chambre des communes, la même action que le roi, c'est-à-dire, pour les rejeter toutes les fois qu'elles pourraient troubler l'équilibre des pouvoirs ou nuire autrement à l'état. Par ce moyen, le roi se trouve dispensé de faire un usage trop fréquent de son *veto*; il n'est pas exposé à choquer la nation, et à avoir à soutenir contre le pouvoir législatif des luttes qui pourraient devenir funestes à son autorité. Or, si le roi

exerce l'initiative, on voit que les fonctions de la chambre des pairs ne peuvent plus avoir le même objet. Cette chambre n'a plus à s'opposer aux résolutions de la chambre des communes, puisque tout ce qui lui arrive de cette chambre émane du roi. Elle n'est plus dès-lors qu'une seconde chambre représentative; et tout ce qu'elle peut faire c'est de prêter à la chambre des communes son appui contre l'ascendant de l'autorité royale, ainsi que cela lui est plusieurs fois arrivé sous le règne de Louis XVIII. Alors le roi, qui ne devrait jamais être en lutte avec aucun pouvoir, se trouve naturellement aux prises, non-seulement avec la chambre des communes, mais même avec la chambre des pairs, dont la fonction spéciale est de le soutenir et de l'empêcher de se compromettre. Mais en voilà bien assez sans doute pour faire sentir combien l'initiative, placée dans les mains du roi, est contraire à la nature de son pouvoir, et peut jeter de confusion et de désordre dans le gouvernement constitutionnel.

Nous n'avons point d'observations à faire

sur les prérogatives que nous avons accordées au roi, relativement au pouvoir législatif; il est aisé de voir qu'elles sont toutes conformes à l'action qu'il doit exercer sur ce pouvoir, et qu'elles suffisent, comme nous l'avons dit, à cette action. Nous croyons seulement qu'il ne sera pas inutile de dire clairement que le roi n'use de toutes ces prérogatives et même de la sanction et du *veto*, que comme suprême modérateur du pouvoir législatif, ainsi que des autres pouvoirs, et nullement comme participant à l'exercice de ces pouvoirs. Le roi ne fait point partie intégrante de la puissance législative (1), ses fonctions se bornent purement et simplement à sanctionner ou à rejeter ses actes, selon qu'il les approuve ou les désapprouve. La chose n'est peut-être pas au fond très - différente; mais cette façon de

(1) On peut en dire autant de la chambre des pairs, considérée sous son véritable point de vue; puisqu'alors ses fonctions sont les mêmes que celles du roi à l'égard du pouvoir législatif. La chambre des pairs ne prend véritablement part à la législation qu'à titre de seconde chambre représentative.

parler explique plus clairement la véritable nature de l'autorité royale, et empêche qu'on ne la confonde avec les autres pouvoirs, ce qu'on ne saurait faire sans brouiller tout, et sans mettre à l'instant même tous les pouvoirs constitutionnels aux prises les uns avec les autres. — Nous allons examiner quelles doivent être les attributions du roi à l'égard du pouvoir exécutif.

Il est plus difficile de séparer le roi du pouvoir exécutif que de le distinguer de la puissance législative. La nation nomme périodiquement des représentans à qui elle délègue la puissance législative, de sorte que l'on conçoit que cette puissance existe indépendamment du roi; mais elle ne nomme pas de ministres à qui elle confie le pouvoir exécutif; elle dépose au contraire ce pouvoir dans les mains du roi, et il ne semble pas d'abord qu'il soit possible de le séparer de lui.

Il est vrai que le roi est dépositaire de la force publique; mais il ne saurait lui-même mettre cette force en mouvement, et la nation, en la lui confiant, ne lui permet que d'en déléguer l'usage. Ainsi le pouvoir

exécutif réside véritablement dans les mains du roi ; mais ce pouvoir n'a d'existence effective que lorsque le roi en a confié l'exercice à des mains étrangères.

Nous disons que le pouvoir exécutif réside dans les mains du roi : il faut ajouter qu'il ne doit résider passivement que là. On conçoit, en effet, qu'il ne saurait être mieux placé que dans les mains de celui qui est chargé de les diriger tous, et qui ne peut en exercer aucun. Nous disons qu'il ne peut exister activement que dans les mains auxquelles le roi en a confié l'exercice ; et, en effet, on sent que le roi ne pourrait l'exercer lui-même sans se confondre avec le ministère, et sans changer, par cela même, la nature de ses fonctions, qui consistent à diriger et non à agir. Il est d'autant plus nécessaire que le roi, souverain modérateur de tous les pouvoirs, délègue la puissance exécutive et se détache bien d'elle, que cette puissance, par sa nature, est la plus disposée à envahir toutes les autres ; et que si le roi restait confondu avec elle, il deviendrait nécessairement suspect de vouloir attirer à lui toute l'autorité, et

changer son rôle d'arbitre et de régulateur suprême de tous les pouvoirs en celui de maître absolu de tous les pouvoirs. Il est encore d'autant plus nécessaire que le roi se distingue bien du pouvoir exécutif, que ce pouvoir, à cause de sa pente naturelle au despotisme, doit être nécessairement soumis à une sévère responsabilité, et rester perpétuellement exposé à la censure de l'opinion publique, qui seule est capable de le contenir; et que, par conséquent, si le roi n'était pas bien séparé de lui, il se trouverait presque toujours atteint par les traits dirigés contre ses ministres, ainsi que cela est si souvent arrivé à Louis XVIII, et comme cela arrivera toujours aux monarques qui sentiront assez peu leur dignité de modérateurs suprêmes de tous les pouvoirs, pour vouloir changer des fonctions aussi relevées avec le rôle subalterne de ministres de leur propre autorité.

Ainsi, deux maximes bien constantes : le pouvoir doit résider dans les mains du roi ; mais il ne peut y résider que d'une manière

passive, et ce pouvoir n'existe effectivement que dans les mains auxquelles le roi en a confié l'exercice. — Voyons comment le roi lui donne l'impulsion, comment il le dirige, et comment il peut le contenir dans les limites de ses attributions.

Le roi met le pouvoir exécutif en mouvement, par cela même qu'il le défère; et il lui communique l'activité en même temps qu'il lui donne l'existence. Il le dirige par une suite non interrompue d'ordres, de conseils, d'inspirations. Il le contient par la faculté absolue qu'il a de le changer et de destituer tous ses agens; il le contient aussi en ne cherchant pas à le soustraire à la responsabilité qui doit peser sur lui, et en laissant faire une libre censure de ses actes.

Ces moyens sont simples et ne présentent aucune difficulté. Nous demanderons seulement comment le roi doit constituer le pouvoir exécutif. Doit-il nommer plusieurs ministres indépendans les uns des autres, comme cela se pratique dans tous les gouvernemens absolus, ou bien nommer un seul ministre qui lui désigne les hommes dont il

veut s'entourer dans le ministère, et qui en devienne le chef, ainsi que cela se passe en Angleterre ? Cette question ne peut présenter aucun doute. Si le roi nomme plusieurs ministres sans les subordonner à un seul, le pouvoir exécutif ne présente qu'un corps dont tous les membres sont épars et sans liaison ; on ne sait pas proprement où il réside : il n'a ni unité, ni volonté ; on peut dire qu'il n'existe point ; ou bien l'on est obligé de supposer que le roi en est le chef ; qu'il fait les fonctions de premier ministre ; et alors on voit bien un pouvoir exécutif, mais il n'y a plus de roi, et c'est l'état qui manque de chef. — Nous allons passer au pouvoir judiciaire, et examiner en quoi consistent les fonctions du roi à l'égard de ce pouvoir.

Il y a deux choses à considérer dans le pouvoir judiciaire ; le ministère public et les tribunaux. Le ministère public se confond avec le pouvoir exécutif dont il n'est qu'une dépendance. La seule différence qui existe entre les magistrats chargés du ministère public et les autres agens du pouvoir exécutif, désignés sous le nom général d'administra-

teurs , c'est que ceux-ci donnent des ordres pour l'exécution des lois ou les exécutent eux-mêmes , tandis que ceux-là se bornent à en demander l'application aux tribunaux , toutes les fois que leur intervention est nécessaire. Les uns ordonnent et exécutent , les autres ne font que requérir. Les attributions du roi , à l'égard du ministère public , ne peuvent donc pas être différentes de celles qu'il a , en général , à l'égard du pouvoir exécutif.

Mais les tribunaux exercent un pouvoir qu'on ne saurait distinguer avec trop de soin de la puissance exécutive ; et c'est à l'égard de ce pouvoir qu'il s'agit de déterminer les attributions du roi.

Toute justice , dit-on , émane du roi. Il nous semble qu'il serait difficile d'énoncer une pensée plus fausse. Si nous étions encore à ces temps où nos rois jugeaient , à titre de seigneurs féodaux , les différens de leurs vassaux et de leurs sujets , on pourrait dire que toute justice émane du roi : si nous nous trouvions à l'époque où ils faisaient eux-mêmes les lois qui régissaient le royaume, on

pourrait dire encore que toute justice émane du roi; puisque les jugemens ne seraient que l'application des lois que le roi aurait faites. Mais comment prétendre aujourd'hui que toute justice émane du roi, et le moyen de concilier cet adage de droit féodal avec les attributions d'un roi constitutionnel?

Il est bien évident d'abord que le roi ne fait pas les lois, et, sous ce rapport, il ne serait pas vrai de dire que la justice émane du roi. Il n'est pas moins certain qu'il ne peut pas les appliquer; car cela serait tout-à-fait contraire à la nature de ses fonctions, qui consistent à modérer les pouvoirs et non à les exercer. D'ailleurs, lui donner le pouvoir d'appliquer les lois, ce serait évidemment lui donner celui de les détruire; et il lui serait d'autant plus aisé de se servir du pouvoir judiciaire pour attaquer le pouvoir législatif, que, pouvant disposer de la puissance exécutive, il lui serait très-aisé de s'en attribuer l'exercice, et de s'en servir pour faire exécuter les jugemens les plus contraires aux lois. Le roi ne peut donc pas appliquer les lois, et, sous ce rapport, il ne serait en-

core pas vrai de dire que la justice émane du roi.

On ne parlerait pas d'une manière plus exacte , si l'on disait qu'elle s'administre en son nom ; en effet , dire que la justice s'administre au nom du roi , ce serait supposer qu'il a lui-même le droit de l'administrer , et nous venons de voir qu'il ne peut pas avoir un pareil droit.

Si le roi ne peut pas administrer la justice , il faut nécessairement admettre que les corps investis de ce pouvoir doivent être tout-à-fait indépendans de son autorité ; car , si ces corps se trouvaient placés sous sa main , il pourrait exercer une telle influence sur leurs décisions , qu'en résultat ce serait lui qui administrerait la justice.

Mais si les tribunaux sont entièrement indépendans , à quoi donc se réduit l'action du roi sur le pouvoir judiciaire , et quelles doivent être ses attributions à l'égard de ce pouvoir ? On ne peut , sans inconvénient , lui en accorder que deux , le droit de nommer des juges qui soient inamovibles par le seul fait de leur nomination , et celui de faire grâce.

Par l'institution des juges, le roi donne l'existence et le mouvement au pouvoir judiciaire; il se sert du droit de faire grâce pour tempérer ce que l'exacte application des peines pourrait offrir, dans certains cas, de trop rigoureux. Il peut ensuite influer d'une manière assez puissante, quoiqu'indirecte, sur la conduite des corps judiciaires, par le choix des magistrats auxquels il confie l'exercice du ministère public. Enfin, il prévient la corruption de ces corps; et arrête leurs usurpations de pouvoir, en obligeant les ministres à déférer aux tribunaux les juges prévaricateurs ou coupables de forfaiture.

Telles sont les fonctions d'un roi constitutionnel. Il convoque le pouvoir législatif, fait l'ouverture de ses sessions, sanctionne ou rejette ses actes, l'ajourne ou le dissout. Il délègue le pouvoir exécutif, et a une faculté absolue de destitution sur tous les individus auxquels il en confie l'exercice. Il institue des juges inamovibles et peut faire grâce.

Il faut faire ici plusieurs remarques essentielles. Nous disons que le roi sanctionne les

actes du pouvoir législatif ; il doit donc signer les lois , afin de bien constater la sanction qu'il leur accorde. De plus , il imprime à tous les actes qui ont un caractère irrévocable , et qui ne peuvent donner lieu à aucune responsabilité , la force nécessaire pour leur exécution. Ainsi , les lois et les jugemens en dernier ressort , pour être exécutés , doivent être revêtus de son mandement. Quant aux actes du pouvoir exécutif , il est évident qu'ils ne doivent être ni signés par le roi , ni revêtus de son mandement. D'abord , cela serait tout-à-fait contraire à la nature de ses fonctions ; car , si le roi signait les actes du pouvoir exécutif , il aurait nécessairement l'air de les avoir faits , ou du moins d'y avoir coopéré ; et il se confondrait ainsi avec les ministres. Et puis serait-il rien de plus indécent que de voir figurer le nom et la signature du roi sur des actes qui , dans tous les cas , doivent être inévitablement exposés à la censure publique , et qui , quelquefois , peuvent donner lieu à des poursuites criminelles contre le ministre dont ils émanent ?

Avoir déterminé avec précision les fonctions

d'un roi constitutionnel, c'est avoir assez fait sentir combien elles sont grandes et importantes : elles sont telles que , sans un pareil pouvoir , il est impossible qu'il existe , dans aucun état , ni repos , ni liberté durables. Si les pouvoirs sont partagés , on se les disputera , et l'on ne jouira du repos que d'une manière instantanée ; s'ils se trouvent tous dans les mêmes mains , on gémera habituellement sous le joug du despotisme , et l'on n'aura que des éclairs de liberté. Un roi constitutionnel prévient ces deux extrémités funestes ; il empêche également que les pouvoirs ne se combattent et ne se concentrent ; il oppose le même obstacle au despotisme et à l'anarchie , et garantit au même point la paix et l'indépendance des peuples. Alors les peuples , tranquilles sur leur sort , et pouvant librement exercer toutes leurs facultés , font faire des progrès miraculeux aux arts , aux sciences , à tout ce qui adoucit , charme , ennoblit la condition de l'homme : et en même temps que leur roi assure leur bonheur , il contribue indirectement à leur gloire. Il peut y contribuer aussi d'une manière active ; et si

le ciel l'a doué d'un beau génie et d'un grand caractère , ces qualités précieuses ne sont pas perdues pour l'état. Chargé de diriger les pouvoirs en même temps que de les contenir dans leurs limites , il peut leur imprimer une direction aussi forte que son caractère , et aussi noble que son génie. Si , au contraire , il est né avec une ame faible et des talens médiocres , ce n'est pas une calamité pour le peuple ; il est soutenu par la constitution ; et tout va bien , en quelque sorte , par cela seul qu'il existe. S'il a besoin de mouvement et de travail , assez de portes sont ouvertes à son activité ; s'il est séduit par les douceurs du repos , il peut s'y livrer sans péril pour l'état et sans honte pour lui. On peut dire que les fonctions d'un roi constitutionnel sont de nature à se concilier avec toutes les trempes d'esprit et de caractère : elles peuvent séduire un grand homme , un homme sage , un homme faible , et elles ne doivent choquer qu'un sot présomptueux.

Ce que nous venons de dire fait assez sentir toute l'importance des fonctions du roi. Le roi est la pierre angulaire de l'édifice

constitutionnel. Avec lui, tout se soutient, tout reste à sa place ; sans lui, tout tend à s'écrouler et à se confondre ; et il n'y a plus dans l'état que désordre, confusion ou servitude. On ne saurait donc rendre son autorité trop respectable, l'entourer de trop de vénération et d'amour ; et la maxime la plus fondamentale du gouvernement constitutionnel, c'est que sa personne doit être inviolable et sacrée.

Mais, pour que cette maxime ne soit pas absurde et dangereuse, il est indispensable que le roi se tienne religieusement à la place que la constitution lui assigne, et dans laquelle seule il importe qu'il soit respecté. Hors delà, il n'est plus qu'un roi vulgaire, un roi absolu, un ministre, un général, un préfet ; et à ces titres, il ne peut point être inviolable. Toute son inviolabilité réside alors dans sa force, et l'on cesse d'être obligé de le respecter aussitôt que l'on cesse de le craindre.

D.....R.

DES LIMITES

QUI SÉPARENT LA PUISSANCE LÉGISLATIVE
DU POUVOIR EXÉCUTIF.

Depuis que Montesquieu a dit qu'il ne peut pas exister de liberté là où la puissance législative, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire ne sont pas bien séparés, on ne néglige rien pour distinguer ces pouvoirs et les rendre indépendans les uns des autres. On attribue la puissance législative à des assemblées dont les membres sont élus par le peuple; on confie le pouvoir exécutif à des ministres élus par le chef de l'état, et l'autorité judiciaire à des magistrats qu'on rend inamovibles pour mieux assurer leur indépendance. Quand on a ainsi divisé les pouvoirs, on s' imagine avoir tout fait pour assurer la liberté, et l'on se trouve tout étonné

que les choses n'aillent pas beaucoup mieux qu'auparavant. D'où vient cela ? de ce qu'en séparant les pouvoirs on ne fixe pas les limites de chacun d'eux. On dit que les assemblées législatives auront seules le droit de faire des lois, et que le pouvoir exécutif aura le droit de faire des décrets ou des réglemens ; mais on ne dit pas ce qui distinguera une loi d'un réglement, et on laisse indéterminées les matières sur lesquelles il sera permis à chaque autorité de statuer.

Il résulte de là que la puissance législative fait des actes qui sont exclusivement du domaine du pouvoir exécutif ou même de l'autorité judiciaire ; et que, de son côté, le pouvoir exécutif fait des actes qui ne devraient émaner que de l'autorité législative. On verra quelquefois des assemblées proposer des lois pour décerner des récompenses à tels ou tels individus ; et comme pour décerner des récompenses, il faut juger les actions par lesquelles on les a méritées, ces actes par lesquels on les décernera, et qu'on appellera des lois, ne seront au fond que de véritables jugemens. Ces jugemens seront sou-

vent honorables pour les personnes qui en seront l'objet ; mais enfin ce seront toujours des jugemens. Or il est contraire à la liberté publique que les assemblées législatives se constituent en cours judiciaires pour prononcer sur le mérite ou le démérite des individus. Si une fois elles s'attribuent le droit de les récompenser ou de les honorer , on ne voit pas pourquoi elles ne s'arrogeraient pas le droit de les punir ou de les déshonorer.

De son côté , le pouvoir exécutif prend des mesures générales par lesquelles il impose aux citoyens les obligations qu'il juge convenables ; il ne leur permet d'exercer telle ou telle profession qu'en remplissant les conditions qu'il fixe arbitrairement ; quelquefois il dispose lui-même des professions , et les donne ou les ôte à qui bon lui semble : il s'attribue , par exemple , le droit de frapper d'incapacité tout avocat qui lui déplaît , et de donner ou d'ôter à son gré l'état d'imprimeur , pour mieux garantir la liberté de la presse ; il permet aux citoyens de faire usage de leurs facultés intellectuelles , selon que cela convient ou ne convient pas à ses

intérêts ; il décrète et perçoit des impôts lorsqu'il juge qu'il y a urgence d'en percevoir ; il lève des armées , quand , à ses yeux , cela devient nécessaire ; il met ou ne met pas les détenus en jugement , selon que cela compromet ou non les secrets de sa politique ; et tout cela n'empêche pas les soldats d'aller égorger leurs semblables pour la défense des droits imprescriptibles de l'homme , et de la souveraineté inaliénable du peuple.

Cette confusion de tous les pouvoirs , qui n'a jamais cessé de régner en France , et qui constitue essentiellement le despotisme , est venue principalement de ce qu'après avoir créé des corps destinés à exercer chacun une partie de la puissance publique , on n'a jamais bien déterminé les limites dans lesquelles les uns et les autres devraient se renfermer. La constitution de l'an 8 voulait qu'il ne fût promulgué de lois nouvelles que lorsque le projet en aurait été proposé par le gouvernement , communiqué au tribunal , et décrété par le corps législatif ; et elle donnait au gouvernement le droit de faire des réglemens pour en assurer l'exécution. Mais comme elle laissait

saît indéterminés les objets qui devaient faire la matière des lois ou des réglemens, le consul d'abord, et ensuite l'empereur, ne cessa d'exercer la puissance législative, en ayant soin de donner à ses actes les noms d'arrêtés, de réglemens ou de décrets. Louis XVIII est venu; et après avoir déclaré, par sa charte ou par son ordonnance de réformation, que la puissance législative appartenait exclusivement à lui, à la chambre des pairs et à la chambre des députés, il s'en est emparé et l'a exercée sans partage, par ses réglemens ou par ses ordonnances.

Comment s'y prendra-t-on aujourd'hui pour empêcher le retour d'un abus qui pourrait encore amener la destruction du gouvernement s'il se renouvelait? Fera-t-on l'énumération des actes qui rentrent dans les attributions de l'autorité législative, et de ceux qui doivent appartenir au pouvoir exécutif? Ce moyen fut employé sans succès par l'assemblée constituante, et je crois qu'il n'est pas bon de le tenter de nouveau; premièrement, parce qu'il serait presque impossible de faire une énumération exacte,

et en second lieu , parce qu'une constitution qui contiendrait des détails trop minutieux , jetterait des entraves continuelles dans les délibérations des assemblées législatives. Le meilleur moyen est , je crois , de tirer de la nature même des pouvoirs constitués , des principes généraux qui puissent servir de règle aux autorités et aux citoyens.

L'objet de l'autorité législative est de veiller aux intérêts des citoyens d'une manière générale , et sans considération pour aucun individu pris isolément. En considérant ainsi les objets sous un point de vue général , les hommes auxquels le pouvoir législatif a été confié ne peuvent pas séparer leurs intérêts de ceux de leurs concitoyens ; ce qui les met dans l'impossibilité de faire des lois oppressives. Leur condition devant , en effet , être la même que celle des autres , ils sont personnellement intéressés à ne faire que des lois justes , c'est-à-dire conformes à l'intérêt public. Si les législateurs pouvaient faire des lois pour des individus désignés , ceux-ci n'auraient aucune garantie contre l'oppression , et seraient continuellement exposés à voir

tomber sur leurs têtes l'effet de la haine ou de la vengeance d'ennemis d'autant plus terribles qu'ils se croiraient inviolables. Ainsi, l'on doit reconnaître en principe que toute loi doit être générale, et qu'un acte de la puissance législative qui porterait sur un ou plusieurs individus désignés, est nul de plein droit.

Ce principe, consacré par les lois romaines (1), se trouvait compris dans la définition même que les jurisconsultes romains donnaient de la loi. *Lex*, disait Aticus Capito, *est generale jussum populi aut plebis rogante magistratu*. Aulu-Gelle, qui rapporte cette définition, observe, à cet égard, qu'on ne peut pas donner le nom de loi à la volonté du peuple, lorsqu'elle ne s'applique qu'à des objets particuliers. *Ea definitio, si probe facta est, dit-il, neque de imperio Cn. Pompeii, neque de re ditu M. Ciceronis, neque de cæde F. Clodii questio, neque alia id genus populi plebisve*

(1) *Jura non in singulas personas, sed generaliter constituuntur. L. 8, ff. de legibus, tit. 3, lib. 1.*

jussa, leges vocari possunt. Non sunt enim generalia jussa; neque de universis civibus, sed de singulis conceptis. NOCT. ATT. LIB. X, TIT. XX.

Rousseau, qui définit la loi l'expression de la volonté générale, observe que cette volonté ne peut prononcer ni sur un homme ni sur un fait. « Sitôt, dit-il, qu'il s'agit d'un fait ou d'un droit particulier, sur un point qui n'a pas été réglé par une convention générale et antérieure, l'affaire devient contentieuse. C'est un procès où les particuliers intéressés sont une des parties et le public l'autre, mais où je ne vois ni la loi qu'il faut suivre, ni le juge qui doit prononcer. Il serait ridicule de vouloir alors s'en rapporter à une expresse décision de la volonté générale, qui ne peut être que la conclusion de l'une des parties, et qui, par conséquent, n'est pour l'autre qu'une volonté étrangère, particulière, portée en cette occasion à l'injustice et sujette à l'erreur.

» On doit concevoir par-là, ajoute Rousseau, que ce qui généralise la volonté (c'est-à-dire, ce qui fait la loi) est moins le nombre

des voix que l'intérêt commun qui les unit ; car dans cette institution chacun se soumet nécessairement aux conditions qu'il impose aux autres ; accord admirable de l'intérêt et de la justice , qui donne aux délibérations communes un caractère d'équité qu'on voit évanouir dans la discussion de toute affaire particulière , faute d'un intérêt commun qui unisse la règle du juge avec celle de la partie. » *Contrat social*, liv. 2, ch. 4.

C'est pour avoir oublié ou méconnu ce principe que la plupart de nos assemblées populaires ont toujours été entraînées par leurs passions dans des excès qui les ont perdues. La convention nationale a presque toujours eu à délibérer sur des faits ou sur des personnes désignées ; aussi a-t-elle gardé rarement la modération convenable ; et lorsque, perdant de vue les intérêts généraux , elle a tourné ses regards sur ses propres membres , elle n'a pas eu de plus cruelle ennemie qu'elle-même.

Quand on a voulu renverser le gouvernement consulaire , la première question qu'il fallait présenter au peuple était celle-ci : con-

vient-il de changer la forme actuelle du gouvernement? Mais, comme il aurait probablement répondu d'une manière négative, on a détourné ses regards des intérêts généraux pour, les tourner sur un individu, et on lui a dit : Napoléon sera-t-il Empereur? Il a répondu affirmativement, à ce qu'on assure, sans trop savoir ce que c'était qu'un Empereur, et sans connaître aucune des prérogatives qu'on entendait attacher à ce titre.

On peut trouver dans les archives du sénat des exemples bien mémorables de la cruauté et de l'injustice auxquelles se portent les assemblées investies du pouvoir législatif, lorsqu'elles ont usurpé le droit de prononcer sur des individus. Je veux parler ici de ce sénatus-consulte qui, sans accusation, sans discussion, sans jugement, sans preuves, ordonna la déportation d'une foule d'individus; et de cet autre, qui ferait époque dans les annales des despotes asiatiques, par lequel après avoir annullé un jugement rendu par jury, on ordonna que les jurés seraient eux-mêmes traduits en jugement avec les prévenus.

Le 22 ventose an 12, le corps législatif rendit une loi pour une cause particulière. Il s'agissait de la conspiration du fameux George. Rien n'est plus curieux aujourd'hui que l'excès de fureur dont le conseiller d'état Treilhard se montra animé en exposant les motifs du projet de loi. Comme cela arrive toujours en pareil cas, il ne cessa de considérer comme constant tous les faits qu'il s'agissait de juger ; les apostrophes de *bandit*, de *scélérat*, de *brigand*, toujours usitées en telle matière, furent prodiguées aux individus accusés, et l'orateur ne parut être qu'un esclave qui venait demander vengeance au nom de son maître. La loi fut rendue selon ses desirs, mais comme elle était atroce, on déclara qu'elle ne serait appliquée qu'à cette cause.

De ces faits, et d'une multitude d'autres qu'on pourrait rapporter, il résulte que si les assemblées législatives pouvaient disposer sur des individus ou sur des faits particuliers, il ne pourrait exister ni sûreté ni liberté pour les citoyens. Des hommes qui se trouvent au-dessus des lois et qui ne sont assujettis à aucune responsabilité n'auraient en effet au-

cun ménagement à garder s'ils n'étaient pas eux-mêmes assujettis aux lois qu'ils rendent.

Mais si les lois doivent être générales, interdira-t-on aux assemblées législatives la faculté de décerner des récompenses publiques aux bienfaiteurs de leur pays, ou de prendre des mesures qui ne seraient applicables qu'à une partie des citoyens? La puissance législative peut sans doute créer des récompenses nationales pour les hommes qui se distingueront par leurs talens ou par leurs services; mais ce n'est pas à elle à faire l'application de la loi; cette application est un acte de magistrature qui est étranger à ses attributions. Elle peut de même statuer par exemple qu'il y aura un ou plusieurs ports libres en France; mais ce n'est pas à elle à décider que tel port sera libre plutôt que tel autre. Elle peut également ordonner que les citoyens seront tenus, moyennant une juste et préalable indemnité, d'abandonner leurs propriétés pour cause d'utilité publique, et déterminer les formes dans lesquelles on constatera cette utilité; mais il ne lui appartient pas d'appliquer elle-même les règles

parce qu'elle pourrait les violer impunément.

De ce que la puissance législative ne doit jamais disposer que d'une manière générale, il s'ensuit que le pouvoir exécutif ne doit jamais disposer de la même manière, et qu'il doit se borner à faire exécuter les lois ou à déterminer le mode d'application. Si le pouvoir exécutif prenait lui-même des résolutions générales, obligatoires pour les citoyens, on aurait dans l'état deux autorités égales en puissance, et par conséquent destructives l'une de l'autre; il n'existerait donc pas de gouvernement à proprement parler; et si le gouvernement continuait à exister, les deux pouvoirs passeraient dans les mains du même individu, ce qui amènerait l'anéantissement de l'autorité la plus faible.

On ne peut pas cependant refuser au pouvoir exécutif le droit de faire des réglemens pour l'exécution des lois. Mais comment parviendra-t-on à en régler l'usage de manière à ce qu'il soit impossible d'en abuser? Il faut pour cela reconnaître deux principes; le premier, que l'objet des lois est de garantir aux

hommes la sûreté de leurs personnes, le libre exercice de leurs facultés en tout ce qui ne nuit point à autrui, et la jouissance et la disposition de leurs propriétés; le second, que les actes du pouvoir exécutif ne peuvent jamais porter atteinte aux garanties données par les lois.

En garantissant aux citoyens la sûreté de leurs personnes, la loi leur donne l'assurance qu'ils ne seront ni arrêtés, ni détenus, ni jugés si ce n'est dans les formes et suivant les dispositions qu'elle prescrit; tout acte du pouvoir exécutif qui porterait atteinte à cette garantie devrait donc être considéré de plein droit comme non-venu; et si un agent de l'autorité s'avisait de le mettre à exécution, il devrait en être déclaré personnellement responsable.

En garantissant aux hommes le libre exercice de leurs facultés, sauf à répondre devant les tribunaux du mauvais usage qu'ils pourraient en faire, la loi les autorise à embrasser toute espèce d'états ou de profession, sans remplir d'autres conditions que celles qu'elle même leur impose: elle leur donne en même-temps l'assurance que nul ne pourra être privé

de sa profession ou de son état, ou même être gêné dans l'exercice de son industrie, que par une autorité et en vertu d'une disposition légale. Tout acte du pouvoir exécutif qui serait contraire à ces principes devrait être nul de plein droit, et tout agent de l'autorité, qui le mettrait ou qui tenterait de le mettre à exécution, déclaré responsable.

Enfin, la garantie des propriétés donne aux citoyens l'assurance qu'ils ne seront pas dépouillés de leurs biens; qu'ils auront la faculté d'en disposer de la manière qui leur paraîtra convenable; qu'aucun impôt ne pourra être perçu qu'en vertu des lois, et que les produits de leur industrie ne pourront leur être enlevés. Ces principes consacrés, et tous les actes du pouvoir exécutif qui y seraient contraires étant déclarés nuls, les citoyens n'auraient à craindre individuellement aucun arbitraire.

Si l'acte constitutionnel ne fixe pas d'une manière claire et précise les limites des pouvoirs, et s'il ne nous donne pas les garanties dont nous avons déjà parlé, c'est en vain qu'on voudra nous persuader que nous

sommes libres. Il n'y a point de liberté là où il existe une autorité qui peut, sans consulter aucune loi, arrêter, détenir, exiler ou proscrire les citoyens; et cette autorité existe dans tout pays où la puissance législative se permet de disposer sur des individus ou sur des faits particuliers. Il n'y a point de liberté là où une autorité, autre que celle qui fait les lois, peut, par des réglemens ou par des décrets, attenter d'une manière générale ou particulière à la sûreté des personnes, en les faisant exiler, arrêter, détenir ou juger autrement que dans les formes que les lois ont prescrites, et suivant les dispositions qu'elles renferment. Il n'y a point de liberté là où les facultés de l'homme ont d'autres limites que celles qui leur sont tracées par la nature et par les lois, et où il existe une autorité qui peut obliger les citoyens à exercer leurs talens ou leur industrie de telle manière plutôt que de telle autre. Enfin, il n'y a point de liberté là où les propriétés ne sont point garanties; et les propriétés ne sont point garanties là où l'on perçoit des impôts, quels qu'en soient la nature et l'objet, autrement qu'en vertu des lois.

Ces vérités nous paraissent incontestables ; cependant seront-elles consacrées par la nouvelle constitution ? Nous ne le croyons pas. On dira qu'elles sont trop évidentes , et qu'elles n'ont pas besoin d'être énoncées ; on ajoutera même , s'il le faut , que la loyauté , le courage , les lumières et les vertus des autorités constitués en France , nous garantissent qu'elles ne seront jamais ni méconnues , ni méprisées ; ce qui , en effet , se trouve évidemment prouvé par les actes du ci-devant gouvernement impérial. Si les assemblées législatives ne pouvaient disposer que d'une manière générale , l'on perdrait le pouvoir d'en faire des instrumens d'exil ou de proscription ; et il est dans la nature de l'homme de tenir à la puissance de faire le mal , lors même qu'il n'a pas l'intention actuelle d'en faire usage. Si les limites des autorités étaient bien tracées , chacun serait obligé de renoncer à augmenter la sienne , et cette renonciation est bien pénible , même pour ceux qui proclament la souveraineté du peuple , et les droits inaliénables et imprescriptibles de l'homme.

.....
OBSERVATIONS
SUR LA LIBERTÉ DE LA PRESSE
ET SUR L'INSTRUCTION PUBLIQUE,
*Considérées comme moyens d'obtenir une
représentation nationale.*

Nous avons dit, dans le tome IV page 35, que la loi était la seule autorité légitime, et qu'elle n'avait son véritable caractère que lorsqu'elle tirait sa source de la raison commune ou de la volonté générale; mais comment peut-on l'en extraire? Dans les anciennes républiques de Rome et de la Grèce, dans quelques petites républiques des temps modernes, les citoyens ont pu s'assembler sur la place publique, et délibérer pour la formation de leurs lois; mais un pareil moyen ne peut s'appliquer qu'à un petit état; et si

les progrès de l'esprit humain ne nous avaient fourni une ressource impraticable pour les anciens, l'espèce humaine eut été condamnée pour toujours à végéter sous le despotisme.

Les petits peuples libres n'auraient pu se soutenir à côté des grands états despotiques, ils en eussent été dévorés; et si un gouvernement légitime eut pu s'établir quelque part, ce n'eut été que dans quelque petite île inconnue ou inabordable. Un grand mécontentement eût sans doute poussé quelque grande nation dans les horreurs des révolutions; mais dans l'impossibilité de pouvoir établir l'autorité légitime, cette grande nation serait passée alternativement du despotisme à l'anarchie, faute de connaître le moyen de consulter et de fixer l'opinion publique ou la raison commune, unique source de la loi. Cette ressource, qui a été impraticable pour les anciens, c'est le mode de représentation.

Les peuples de l'antiquité nous ont laissé assez de monumens de leur raison, de leur pénétration et de leurs connaissances pour nous convaincre qu'ils auraient su trouver

et employer ce moyen, s'ils l'avaient cru capable, de leurs temps, d'établir et de maintenir l'autorité légitime. Les républiques de la Grèce s'en fussent sans doute servies pour se lier entre elles, et former un grand état capable de résister aux armes et à la corruption de *Philippe* et de *Flaminius*. Les Romains, en l'employant auraient pu associer à leur liberté tous les peuples conquis, et Rome, libre dans ses murs, n'eût pas été le tyran de tant de nations asservies.

Mais comment pouvaient-ils croire qu'un seul homme peut en représenter cent mille qui lui sont inconnus, dont il ignore les intérêts et la volonté? Ces représentans ne devaient-ils pas bientôt former une aristocratie et perdre la république? Aussi n'ont-ils jamais osé employer ce moyen: ils ont circonscrit leur gouvernement dans les murs d'une cité, sur les bords de la mer, dans quelque île, ou dans un terrain âpre et montueux. Leurs esclaves cultivaient la terre, tandis qu'il n'avaient d'autres fonctions que de défendre l'état, ou de délibérer sur la place publique.

Des despotes, à la tête d'une grande popu-

lation qu'ils tenaient sous leur joug, soit par la force, soit par la corruption, l'ignorance et les préjugés, ont fait disparaître tour-à-tour toutes ces petites républiques, et l'espèce humaine a gémi pendant dix-huit siècles sous les gouvernemens despotiques.

Le quinzième siècle, fertile en découvertes, a donné naissance à l'art de l'imprimerie: dès lors tout a changé de face; l'esprit humain a pris son essor, il est sorti de son enfance, et la civilisation a dû changer de forme. En vain on a voulu opposer des digues aux progrès de sa marche, tout a été rompu: il a fallu céder au torrent, et se laisser entraîner dans son cours.

L'imprimerie pour l'homme est devenu un nouvel organe par lequel il peut se faire entendre à toutes les distances et de tous les côtés en même temps. Par lui, les peuples sont en conversation permanente; les idées et les opinions se communiquent avec la rapidité du fluide électrique, et la commotion ne s'arrête qu'au point où l'on ne sait plus lire. Les générations accumulent successivement l'expérience et les connaissances des

siècles écoulés, et transmettent à leur tour à la postérité leurs progrès et leurs découvertes. C'est ainsi que l'esprit humain tend vers sa perfection, que le présent diffère du passé, et que les générations futures sauront un jour ce que nous ignorons encore.

Ce n'est que depuis cette invention merveilleuse qu'on peut se servir de la représentation, pour établir et maintenir l'autorité légitime; avant, il n'y avait que des cités ou des petits peuples qui pussent vivre sous leur régime; et ces peuples et ces cités devaient être engloutis par les grands états despotiques. Aujourd'hui l'imprimerie nous fournit le moyen d'établir un mode de représentation qui ne soit pas illusoire: les grandes nations peuvent établir le gouvernement des lois, et l'on peut espérer que la civilisation fera de grands progrès, et quelle se placera solidement sur ses véritables bases.

Les Anglais, dans leur île, ont pu les premiers donner l'exemple à l'Europe; ils n'ont pas eu à résister à la coalition du despotisme continental: les Américains ont suivi leurs traces; la France a rompu ses dignes; les

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF TORONTO

eaux imprudemment accumulées, ont produit le torrent inévitable de la révolution ; aujourd'hui toute l'Europe est entraînée. Osez-vous résister encore , pygmées insensés , qui voulez faire retrograder la nature , et nous remettre sous le despotisme !

Puisque ce n'est que depuis l'invention de l'imprimerie qu'on peut employer le gouvernement représentatif pour établir l'autorité légitime , on doit en conclure nécessairement qu'il ne peut y avoir de gouvernement représentatif sans l'entière liberté de la presse ; hors de là , son institution n'est qu'un masque trompeur dont le despotisme couvre sa face hideuse. Eh ! comment un gouvernement représentatif pourrait-il sans la liberté de la presse établir le gouvernement des lois ! Nous avons démontré qu'elles doivent prendre leur source dans la raison commune ou la volonté générale ; mais sans la liberté de la presse , les représentans pourront-ils connaître le vœu de la raison commune ? peut-elle , pour se faire entendre , employer un autre organe ?

Un grand peuple est obligé d'avoir recours à la représentation pour faire ses lois

par cela seul qu'il lui est impossible de se réunir et de délibérer en masse; on doit donc conclure delà, que pour que la représentation soit la meilleure possible, il faut qu'elle soit la plus nombreuse possible, afin que tous les intérêts puissent être représentés et pour rendre la corruption plus difficile. Les élections ne doivent éprouver aucune influence étrangère, elles doivent être libres. Les séances des représentans doivent être publiques, et les votes émis d'une manière ostensible.

Qu'est ce en effet que les comités secrets? C'est un marché ténébreux des consciences, où l'intérêt particulier est préféré à l'intérêt général; c'est là que dans l'ombre du mystère quelques vils personnages osent émettre une opinion dont ils ont reçu le salaire et qu'ils auraient rougi de manifester en présence de leurs commettans; c'est un moyen qu'ils se réservent pour mettre leur voix à l'enchère. Le secret est-il donc si nécessaire pour faire le bien

D'ailleurs, peut-il y avoir du secret pendant long-temps dans une nombreuse assem-

blée ? Si les représentans suivent l'opinion publique, le mystère est nuisible, ou du moins superflu; s'ils s'en écartent, les lois qui résultent de leurs délibérations secrètes n'ont plus leur caractère essentiel, elles sont repoussées, et leur exécution excite des mécontentemens, des troubles et des séditions.

Indépendamment de la publicité des séances, les délibérations doivent être publiées par la voie de la presse et des journaux. S'il y a quelque projet de loi importante qui laisse quelque doute sur la certitude de l'opinion publique en sa faveur, il devrait être rendu public antérieurement à la discussion, et assez long-temps d'avance pour qu'elle pût être consultée. Chaque représenté doit avoir le droit d'adresser des pétitions, des mémoires et des instructions à ses représentans.

Pour contenir les représentans dans le sens de l'opinion publique, et empêcher la corruption, il nous paraît fort utile d'accorder aux collèges électoraux le droit de censure, qui devrait se borner à déclarer à la majorité, que les représentans du département, qui ont fini de remplir leur mission, ont, ou

n'ont pas suivi le vœu de l'opinion publique. Une pareille censure ne devrait entraîner aucune discussion ; des boules blanches ou noires devraient constater l'affirmative ou la négative ; et quel que fût le résultat , l'aveu ou le désaveu devrait être la seule récompense et le seul châtement.

Les intérêts de tous les âges n'étant pas les mêmes , une représentation composée en entier de vieillards est vicieuse : si elle est composée exclusivement de riches propriétaires , elle est encore vicieuse ; car alors le négociant , le fabricant , le savant , le rentier ne sont pas représentés , et leurs intérêts très-influens dans l'état ne sont pas défendus. En supposant même , dans les propriétaires , la justice et l'impartialité pour tous , il leur manquera les connaissances nécessaires pour traiter des matières qui leur sont tout-à-fait étrangères.

C'est sous ce dernier rapport qu'il conviendrait qu'il y eût aussi quelques militaires dans la représentation , pour éclairer l'assemblée sur tout ce qui concerne l'armée et la défense extérieure de l'état. La seule classe

qui nous paraît ne pas devoir être représentée c'est le clergé, parce qu'il reconnaît un chef qui est hors de l'état. Il faudrait du moins, pour qu'il pût l'être sans danger, qu'il existât un concordat qui enlevât au pape toute influence civile et politique, et qui établit des relations telles que son autorité ne pût jamais contrarier la législation, et susciter des troubles et des divisions. Si le clergé catholique est représenté, les autres cultes doivent l'être aussi.

L'instruction publique est de la plus haute importance et de la plus grande nécessité pour donner au gouvernement représentatif toute l'extension dont il est susceptible. Les lois devant être l'expression de la raison commune, il importe qu'elle soit bien éclairée; et il n'y a qu'une bonne instruction publique appliquée à une grande majorité de la nation, qui puisse éclairer la raison commune. Si l'instruction ne s'étendait que sur une faible minorité, il serait à craindre qu'elle ne formât une aristocratie dans l'état.

L'homme, sans le secours de l'imprimerie et de la lecture, est réduit à sa propre ex-

périence ; l'homme instruit s'approprie le savoir des siècles passés ; il a une grande supériorité sur celui qui est réduit à sa seule expérience. Si, dans un état, il n'y avait d'hommes instruits que ceux que le gouvernement pourrait corrompre ou favoriser, l'instruction serait un genre de tyrannie affreux, et sans doute on devrait préférer une ignorance générale à l'aristocratie du savoir.

Les peuples anciens qui ont été libres, avaient des esclaves pour les travaux rustiques et les arts grossiers ; l'occupation des citoyens était le métier des armes et la discussion sur la place publique. C'est là que leur raison se développait, et qu'ils acquéraient les notions nécessaires pour faire leurs lois. Avec le système représentatif, la masse de la nation ne pouvant pas former sa raison par la discussion, il faut employer l'éducation publique, la liberté de la presse, et la lecture. D'après cela nous pensons qu'il devrait être indispensable de savoir lire pour exercer les droits de citoyen. Notre but n'est pas d'entrer dans les détails d'un plan d'instruction publique, nous nous bornons à en indiquer la nécessité.

Après avoir traité de l'autorité légitime et du gouvernement parlementaire, comme machine propre à l'établir, il nous reste à indiquer les moyens nécessaires pour la maintenir. Un parti d'hommes ambitieux peuvent tenter de résister à l'autorité légitime, et même de la détruire; le premier magistrat peut vouloir leur substituer sa volonté arbitraire en abusant d'une force étrangère à la société; des voisins injustes et jaloux peuvent tenter d'envahir le territoire, et de dicter des ordres par la force. Il faut donc se garantir intérieurement contre l'ambition et le despotisme, et extérieurement contre des forces étrangères. Quels moyens peut-on employer à cet effet? Un seul, c'est la force commune, la force de tous! Nous allons traiter de la nécessité de la force commune et de son organisation. X.

DE LA NÉCESSITE
DE LA FORCE COMMUNE
POUR MAINTENIR L'AUTORITÉ LÉGITIME,
*Et pour défendre l'État contre les ennemis
extérieurs.*

L'HOMME individuel est poussé par son instinct à veiller à sa conservation et à son bien être. Pour remplir ce but , il a sa raison et sa force. Les hommes réunis en société n'ont pas changé de nature. Les individus ont formé un être collectif qu'on appelle *un peuple* ou *une nation*, qui jouit en masse de la raison et de la force commune pour veiller à sa conservation et à son bien-être. C'est avec sa raison commune qu'il doit faire ses lois ; c'est avec sa force commune qu'il doit les faire exécuter et les maintenir.

La loi et la force doivent donc sortir de la

même source ; car s'il y avait d'autre force que celle de ceux qui ont fait la loi , le magistrat chargé de son exécution pourrait en abuser pour y substituer sa volonté arbitraire , c'est-à-dire le despotisme ; et ce danger est d'autant plus grand , que ce magistrat étant un homme , il est porté , par sa nature , à préférer son intérêt particulier à l'intérêt général , et à croire sa raison individuelle meilleure que la raison commune. Le seul moyen pour obvier à ce vice de notre nature et des gouvernemens , est l'emploi de la force de tous ceux qui ont fait la loi , et la prohibition de toute force étrangère.

Le magistrat , chargé de l'exécution des lois , ne doit pas craindre la force commune lorsqu'il ne veut lui-même que ce que la loi veut aussi ; puisque les individus qui ont fait la loi , et qui sont propriétaires de la force , ne peuvent pas manquer de vouloir son exécution. C'est l'accord heureux de cette même volonté de la force et de la loi , qui fait la grandeur , la puissance et la sûreté imperturbable des nations qui savent établir l'autorité légitime.

Une force étrangère est dangereuse , non-seulement pour l'état , mais encore pour le magistrat qui en fait usage. Pour s'en convaincre , qu'on lise l'histoire du Bas-Empire ; qu'on examine la conduite des janissaires à Constantinople , des gardes des deys d'Alger et de Maroc. Le magistrat , propriétaire d'une force étrangère , peut être tenté d'éluder la loi , et d'y substituer sa volonté arbitraire ou le despotisme. L'abus qu'il en ferait ne pourrait manquer d'exciter le mécontentement de la nation , et mettrait la force étrangère en opposition avec la force commune. Delà doit naître l'état de guerre entre le magistrat et la nation : cette lutte est plus dangereuse pour l'un que pour l'autre , puisque , dans le siècle où nous vivons , depuis l'invention de la poudre et des armes à feu , il est impossible d'avoir une force étrangère supérieure à la force commune. La première , il est vrai , a une organisation et une direction qui manque à l'autre dans le premier choc ; mais dans un vaste état , la force étrangère ne peut pas être par-tout dans le même moment , et la force commune a le temps de s'organiser dans le

lointain ; alors la force étrangère se trouve au milieu des obstacles et des résistances comme un poisson dans les eaux de la mer : il a beau se déplacer, le fluide le presse toujours et l'enveloppe de toutes parts.

Peuples, qui vivez sous l'autorité légitime, voulez-vous la maintenir, armez-vous pour la défendre ? Ne vous déchargez de cette noble fonction sur aucune force étrangère ; méfiez-vous du repos trompeur qu'on vous offre. N'écoutez pas ces discours mielleux qu'on vous tient ; c'est le chant harmonieux des syrènes qui endort les matelots pour perdre le vaisseau sur les écueils. Si vous vous livrez à la sécurité de ce repos perfide, vous en serez bientôt retirés par le sentiment de votre malheur, et vous vous trouverez enveloppés par les filets du despotisme qu'il faudra que vous rongiez pour vous en dégager ?

La nécessité de la force commune pour maintenir l'autorité légitime est démontrée, non-seulement par la raison, mais encore par l'expérience. Quels sont les peuples libres qui se sont maintenus par une force

étrangère ? N'est-ce pas au contraire l'emploi de cette force qui en a fait tomber plusieurs sous le despotisme. Les Romains et les peuples de la Grèce , dans les beaux temps de leur liberté , n'armaient que des citoyens. Une des causes de la perte de la république de Rome est d'avoir armé , sous Marius et César , des hommes qui n'étaient pas citoyens. Ces armées ne combattirent plus pour l'état ; elles combattirent pour Marius et pour César , et la liberté expira sous leurs coups.

Après la bataille de Salamine , Athènes proposa aux peuples ligués de la Grèce de lui céder leurs galères et leurs arsenaux , et elle se chargea de les défendre contre les Perses. Qu'arriva-t-il ? Bientôt plusieurs villes grecques perdirent leur liberté , et les autres républiques se trouvèrent sous l'influence de celle d'Athènes. Pisistrate , qui avait su gagner la faveur populaire , simule des craintes pour sa sûreté ; il demande une garde : on la lui accorde ; il s'empare de la citadelle , et établit sa tyrannie sur les ruines de la liberté.

Nous croyons avoir suffisamment démontré

la nécessité de n'employer que la force commune pour maintenir l'autorité légitime. Nous examinerons maintenant quels sont les peuples capables de l'établir et de la maintenir. Pour que l'homme pût vivre dans un état isolé, il faudrait qu'il eût les moyens de pourvoir à sa sûreté et à son bien-être par sa seule raison et par ses propres forces ; mais l'expérience démontre que les moyens qu'il a sont insuffisants.

Cette insuffisance a dû forcer les hommes, dans le principe, à se réunir en société pour mettre en commun leur raison et leur force ; et les associations doivent tendre vers leur accroissement, jusqu'à ce qu'elles arrivent au point où, renfermées dans des limites naturelles, elles n'aient rien à craindre et qu'elles puissent se suffire à elles-mêmes.

Ce n'est qu'alors qu'elles peuvent être appelées des nations. Les petits peuples ne méritent pas ce nom ; ils sont des satellites soumis à l'influence des grands états ; ils ne peuvent disposer à leur gré, ni de leur législation, ni de la paix, ni de la guerre ; ils ne peuvent pas se constituer sans se réunir,

soit entre eux, soit à un état voisin déjà puissant, afin de former un grand corps indivisible et capable de se suffire à lui-même.

Mais ils sont arrêtés dans leur marche vers l'accroissement par le fatal préjugé, si funeste à l'espèce humaine, qui fait considérer les peuples comme étant la propriété de ceux qui les gouvernent, et par l'influence des états puissans qui déterminent leur sort par la force selon l'intérêt de leur politique.

Dans cet état de choses, leur réunion ne peut être produite que par la conquête ou par une révolution. Telle est aujourd'hui la situation des petits peuples de l'Italie et de l'Allemagne. Jusqu'à ce qu'ils soient réunis par une des causes que nous avons énoncées, soit entre eux, soit aux états voisins déjà puissans, ils seront inaptes à la grande civilisation; ils occasionneront des guerres suscitées par les plus forts, dont ils seront toujours les victimes.

La France nous paraît avoir atteint l'accroissement suffisant pour être susceptible de la grande civilisation, surtout si un jour elle peut reporter ses limites jusqu'au Rhin,

Elle n'a rien à craindre de ses voisins, et elle peut se suffire à elle-même ; mais ayant atteint son accroissement et renfermée dans ses limites naturelles, elle doit renoncer aux conquêtes. Ce qu'elle pourrait acquérir de plus serait un emboupoint pernicieux qui la gênerait et qui diminuerait ses forces. Après cette courte digression, que nous croyons propre à éclairer le sujet que nous traitons, nous examinerons de quoi doit se composer la force commune.

Nous avons dit que la loi et la force doivent sortir de la même source ; donc la force commune doit être composée de celle de tous les individus qui ont contribué à faire la loi ; c'est-à-dire de celle de tous les citoyens qui votent aux assemblées primaires ; et cette force seule doit être employée à maintenir l'autorité légitime ; mais une nation industrielle, agricole et commerçante ne peut pas être toujours sur pied sans ruiner sa prospérité.

Les peuples libres de l'antiquité, tels que les Grecs et les Romains, étaient, dans leurs beaux jours, essentiellement militaires, peu

agricoles , presque sans industrie et sans commerce. L'esclavage, réprouvé avec raison dans notre siècle , leur fournissait des bras pour les arts grossiers et pour l'agriculture : les citoyens n'avaient , pour ainsi dire , d'autres occupations que le métier des armes , et d'autres fonctions que de délibérer sur la place publique.

Un système de force commune pareille n'est pas celui qui convient à la France. Ayant atteint son accroissement , elle doit renoncer aux conquêtes et se borner à défendre ses frontières : sa modération et sa force doivent lui garantir son état de paix. La force commune de tous les citoyens doit donc être une force sédentaire tranquille , mais vigilante. Elle ne doit avoir probablement ni combats , ni marches forcées à soutenir ; il suffit qu'elle existe et qu'elle veille pour n'avoir pas besoin d'agir. Si elle était quelquefois obligée de se montrer , ce ne serait que pour quelques instans , afin d'appuyer l'exécution des lois , dans les cas et selon le mode prescrit par elles.

Mais indépendamment de cette force com-

UNIVERSITÄTS- UND
LANDESBIBLIOTHEK DÜSSELDORF

mune sédentaire destinée à maintenir l'autorité légitime, il faut une autre force mobile destinée à la garde des frontières et à défendre l'état contre les ennemis étrangers. Cette force doit toujours être prête à agir; elle doit être composée de tous les fils de citoyens, obligés à ce service à un âge et pour un temps déterminé; ils doivent payer, avant d'entrer dans les fonctions civiles, ce tribut à la patrie. Ils doivent faire leur apprentissage militaire, et entretenir parmi les citoyens sédentaires le goût et la connaissance des armes, et nourrir ainsi cette énergie nécessaire à une nation qui veut n'avoir rien à craindre des ennemis extérieurs.

Si, au lieu de composer cette force mobile des fils de citoyens exclusivement, on y admettait des étrangers ou des fils de prolétaires, on aurait une force étrangère à la nation, dont le magistrat pourrait abuser pour détruire l'autorité légitime, surtout si le commandement d'une telle force était confié à une classe d'hommes privilégiés, plus dévoués au magistrat qu'à l'état. Alors, les arsenaux et les places fortes seraient entre

leurs mains des moyens d'oppression ; et loin de servir à la défense de l'état, ils deviendraient les repaires de la tyrannie , et les boulevards du despotisme. D'ailleurs , une telle force serait incapable de défendre l'état. Dans ce moment toutes les puissances de l'Europe ont sur pied des armées nationales basées sur un mode de recrutement inépuisable , et la France ne peut être en sûreté qu'en organisant elle-même une armée nationale basée sur un mode de recrutement qui soit comme le leur inépuisable.

Une armée formée par recrutement volontaire est incapable de procurer à la France des moyens de défense extérieure suffisans. Je ne parlerai point des moyens immoraux qu'il faut employer pour le recrutement d'une telle armée ; je ne peindrai point les recruteurs ralliant les mauvais sujets épars dans les grandes villes , entraînant les jeunes gens dans les lieux de débauche , et leur faisant signer , dans l'ivresse , avant l'âge de majorité , des engagements qu'une bonne législation doit réprouver. Si , avant l'âge de vingt-un ans , personne ne peut contracter aucune

obligation relativement à ses biens, sans le consentement de ses parens ou tuteurs, peut-il être permis à des enfans de faire taire l'autorité paternelle, seul appui naturel de l'enfance, et de vendre les huit plus belles années de leur vie, celles qui décident du sort de l'homme, pour rendre un jour à la société et dans l'âge où l'homme est impropre à tout, après l'exercice d'une longue et pénible oisiveté, des êtres audacieux, impropres au travail, incapables de se suffire à eux-mêmes, qui souvent marcheront vers le crime et l'échafaud, ou iront exposer leur vieillesse malheureuse aux portes des temples, sur les places publiques, les grandes routes, et dont le comble du bonheur serait de pouvoir se réfugier dans le coin d'un hôpital, pour y terminer, sans postérité, une vie malheureuse et inutile, qui n'a produit, pour l'intérêt de la société, que des jeux de marionnettes, des *à droite*, des *à gauche*, des *alignemens de rangs*, et des *marches de parade* ?

L'état peut-il confier les soins de sa défense à une armée qui ne tient à la patrie par aucun lien, qui ne sert que par contrainte

et ne rend pas même en services l'équivalent de la somme très-modique qu'on lui paye. En temps de guerre, beaucoup de soldats désertèrent à l'ennemi, et les défaites ou les succès seront au moins indifférens, même pour les plus fidèles. Si on est obligé de faire plusieurs campagnes, le recrutement de l'armée deviendra impossible; alors on sera obligé de recourir à un autre moyen. Mais quel sera-t-il? La milice, sans doute: mais si elle porte indistinctement sur toutes les classes de la nation d'un âge déterminé, ce n'est autre chose que la conscription, contre laquelle on s'est élevé si fortement; et les Français verront leurs enfans obligés de s'incorporer dans les rangs d'une armée sans morale, formée de la lie de la population, et soumise sans doute à une discipline sévère et flétrissante. Si elle ne porte que sur les gens de travail, sur les artisans grossiers et sur les prolétaires, elle est injuste; car ce n'est pas à ceux qui ne possèdent rien à défendre les propriétés des riches; et dans un ordre de choses nécessaire sans doute et d'où dépend l'ordre social, on ne peut pas

néanmoins, sans injustice, priver le non-pro-
priétaire du libre usage de ses bras et de son
industrie, seule ressource qu'il a pour deve-
nir un jour propriétaire et citoyen, et pour
amasser, dans l'âge de la vigueur, quelques
moyens de soulagement pour l'âge des infir-
mités et de la vieillesse....

Nous croyons en avoir dit assez pour prou-
ver la nécessité de l'organisation de la force
commune pour défendre l'autorité légitime
et veiller à la tranquillité intérieure, et de
la formation d'une force nationale mobile,
composée exclusivement des fils des citoyens,
pour observer les frontières et défendre l'état
contre les ennemis extérieurs. Nous essaye-
rons de donner une esquisse de l'organisa-
tion de ces deux forces, dont l'une est des-
tinée à veiller, dans l'intérieur, au maintien
de l'autorité légitime, et l'autre à repousser
les attaques des ennemis extérieurs.

La force commune nous paraît devoir
être composée exclusivement de celle de
tous les citoyens qui ont droit de voter aux
assemblées primaires; il doivent être armés
d'un fusil de calibre. La loi doit déterminer

leurs fonctions et le mode de leur organisation. La force commune ne devrait agir hors de son arrondissement qu'en vertu d'une loi de circonstance expressément rendue.

La force nationale mobile nous paraît devoir être composée de tous les fils de citoyens d'un âge déterminé et pendant un temps fixé. Il pourrait être tiré de cette force, soit par la voie du sort, soit par arrangement volontaire, une armée d'observation des frontières, du nombre strictement nécessaire selon les circonstances; ayant soin de tenir sur pied des troupes de cavalerie et d'artillerie dans une proportion plus forte que celles de l'infanterie, à cause de la difficulté de l'instruction dans ces deux armes.

Nul ne serait admis à servir plus long-temps que ne prescrit la loi, s'il n'était parvenu au grade d'officier (1).

(1) Défendre l'état doit être le devoir de tous et non le métier de quelques hommes exclusivement. Ceux qui se dévouent à cet état (je parle des soldats) finissent ordinairement par n'être plus citoyens. Ils

On pourrait se faire remplacer dans l'armée d'observation des frontières, par le fils d'un citoyen de la même série, et même par le fils d'un prolétaire connu par sa bonne conduite, en lui assurant une propriété inaliénable pendant sa vie, qui le constituât citoyen et qui l'attachât à la patrie et à son devoir (1).

Celui qui aurait été remplacé de cette manière ne pourrait plus être appelé à servir dans l'armée d'observation; il ferait partie de la force commune quand il aurait atteint sa majorité.

La force mobile serait organisée en régimens dans chaque département; elle serait armée et équipée, et commandée par des officiers surnuméraires de l'armée. Elle serait campée et exercée pendant un certain temps de l'année, et recevrait, pendant ce temps,

sont à celui qui les paie, qui leur donne des honneurs et des récompenses.

(1) Celui qui défend doit en faire partie, il doit être intéressé à sa prospérité et à son bonheur. Cette mesure contribue encore à augmenter le nombre des citoyens, qui seuls font la force et la sûreté de l'état,

la solde et le traitement accordés à l'armée d'observation des frontières.

La force mobile ne pourrait pas être employée dans l'intérieur ; elle serait destinée à agir seulement contre des ennemis étrangers qui y auraient pénétré. Elle ne pourrait, sous aucun prétexte, dépasser les frontières sans y être autorisée par une loi (1).

Le mode d'avancement serait fixé par la loi : en temps de guerre il serait à l'entière disposition du roi. Les récompenses seraient décernées par une loi, et remises au nom du roi (2).

(1) L'expérience nous a prouvé combien il est nécessaire de mettre un frein à l'ambition du chef de l'état, et de l'empêcher d'étendre indéfiniment les conquêtes au delà des limites naturelles, ce qui, bien loin d'augmenter la force d'une nation, la précipite au contraire vers sa ruine. L'armée mobile doit avoir une obéissance passive et une discipline sévère ; c'est pourquoi il ne faut, dans aucun cas, la mettre dans la situation d'avoir à délibérer, et à refuser ce qui lui paraîtrait contraire aux lois. D'ailleurs, n'ayant pas contribué à faire la loi, elle ne doit pas être employée dans l'intérieur contre les citoyens.

(2) Si le chef de l'état peut indéfiniment distri-

Le roi aurait à sa disposition, dans l'intérieur du royaume, une force de police, réduite au nombre strictement nécessaire pour la police des prisons, le service des tribunaux, et la poursuite des malfaiteurs fugitifs. Cette force serait composée de citoyens : la durée de leur service serait indéterminée ; ils auraient droit à la solde de retraite. Il ne pourrait y avoir dans le royaume d'autre force que celle créée par les lois.

Dans la circonstance actuelle, pour conserver dans les rangs de l'armée des frontières les vieux soldats qui ont l'expérience et l'habitude de la guerre, ils pourraient être admis à remplacer ceux qui veulent se dégager de ce service, et continuer à servir encore pendant un temps déterminé.

Une pareille organisation de la force commune et de la force mobile, mettrait l'autorité légitime à l'abri de toute atteinte ; la France serait inexpugnable, et cet état de

buer l'avancement, donner les récompenses, décerner les honneurs, il est à craindre, qu'il ne dénationalise l'armée et qu'il ne se l'approprie pour en abuser contre l'autorité légitime.

force ne nuirait en rien à l'agriculture , à l'industrie , ou aux arts : les dépenses pour l'armée seraient moins considérables ; on n'aurait point de corps de vétérans , point de soldes de retraite à payer aux soldats , et l'état serait plus fort pour se défendre. Il est probable que , dans cette position , aucune puissance n'oserait nous attaquer. Notre modération nous donnerait des amis , et notre force terrible éloignerait les ennemis. Nous ne prétendons pas avoir donné un plan d'organisation complète , nous n'avons eu en vue que d'en donner l'esquisse pour en faire sentir les avantages.
