

LA RÉVISION

DE

LA CONSTITUTION.





LA RÉVISION

DE

LA CONSTITUTION.

7



PARIS

TYPOGRAPHIE PLON FRÈRES

RUE DE VAUGIRARD, 36.

LA REVUE

de

LA CONSTITUTION



PARIS

LA RÉVISION

DE

LA CONSTITUTION.

I.

Quelles que soient les difficultés réelles ou apparentes, naturelles ou factices, qui arrêtent, en ce moment, la révision de la Constitution de 1848, on trouverait bien peu d'hommes intelligents, sensés et pratiques, dans l'esprit desquels cette révision, même fort prochaine, fût l'objet d'un doute sérieux.

Si l'on se rappelle les circonstances violentes au milieu desquelles cette constitution fut préparée et discutée, le trouble profond dans lequel étaient alors les esprits et les intérêts, la pression morale que les principes, les hommes et les faits révolutionnaires devaient nécessairement exercer, et exercèrent réellement sur le langage et sur la conduite des personnages, électeurs ou représentants, les plus

sages et les plus fermes ; — si l'on ajoute que, malgré l'engagement solennel de consulter le pays, le gouvernement provisoire fut forcé par le parti anarchique de décréter la république, et qu'après avoir proclamé en principe le suffrage universel, il choisit pour mode d'élection le scrutin de liste : mode trompeur qui, enlevant au peuple toute liberté et tout discernement, transporte aux journaux et aux comités la puissance électorale, et, sous l'apparence de l'extension du droit, en monopolise l'exercice ; — enfin si l'on s'arrête à ce point capital, que la Constitution n'a pas été ratifiée par le peuple, on est invinciblement amené à conclure de toutes ces considérations que la Constitution a un caractère accidentel et transitoire, comme l'époque, les événements, les idées et les influences dont elle fut le résultat.

D'un autre côté, les défiances qu'elle contient contre le pouvoir exécutif, la situation subalterne où elle le place, contrairement à l'origine élevée qu'elle lui donne, les causes nombreuses et permanentes de conflit qu'elle crée entre les deux pouvoirs, l'éloignement où elle tient le pays, pendant quatre ans, de toute intervention dans ses affaires, quel que fût le changement survenu dans les es-

prits ou dans les événements ; — toutes ces considérations, et beaucoup d'autres encore, font de la Constitution un danger immense et permanent pour la société.

Et si l'on joint aux causes qui rendent la Constitution dangereuse et à celles qui la rendent transitoire, la condamnation spontanée, publique, solennelle, inexorable, que les populations de tous les départements, sans exception, prononcent et ont signée contre elle, on comprendra, comme nous disions, qu'aux yeux de tout homme pratique et sensé l'heure de sa révision est nécessairement fort prochaine.

On peut donc, dès aujourd'hui, en prévoyance de cette révision, contre laquelle ni préjugé, ni tactique, ni intrigue ne sauraient prévaloir, rechercher et discuter les points fondamentaux sur lesquels devra porter la réforme.

II.

Sans entrer dans d'oiseuses discussions sur la monarchie et la république, examinons, indépendamment de la forme de tel ou tel gouvernement, les causes qui ont frappé tant de constitutions de stérilité ou d'impuissance depuis soixante années.

Le doute et le découragement se sont emparés des esprits. Voyant tomber deux fois la monarchie, beaucoup de gens sont devenus républicains en désespoir de cause ; et d'autres, croyant que la République conduit à l'abîme, se sont faits monarchistes à tout prix. Mais le mal n'est pas dans la forme, il est au fond des choses ; et il est toujours le même, quelle que soit la forme, républicaine ou monarchique, à laquelle le pays s'attachera.

Disons-le d'abord et hautement, ce qui a tout renversé, constitutions et gouvernements, c'est le régime parlementaire, sa prédominance, et l'oubli du rôle que le pouvoir exécutif a joué en France, et doit jouer sans cesse. Ce rôle est la condition première de notre existence comme nation ; et il n'est pas permis de le méconnaître dans nos institutions politiques.

La tendance constante de la royauté, en France, fut d'introduire l'unité en toutes choses : — dans le territoire, dans l'organisation du clergé, dans les corps judiciaires, dans l'administration, dans l'armée, dans les lois, — et de tout soumettre, dans des mesures diverses, à sa direction et à son autorité.

III.

Dans tous ces travaux immenses, qui ont produit la grande unité française, le pouvoir royal fut constamment et à la fois cause et effet.

Comme cause, le pouvoir royal luttait contre les puissances locales et fractionnées, seigneurs, provinces, municipalités, évêques, abbés; comme effet, il recueillait et résumait en lui toutes ces autorités vaincues, et faisait, dans l'intérêt général de l'ordre et de la bonne administration, un piédestal au trône avec leurs débris.

Le caractère et le génie propres de la nationalité française, et la tendance constante et uniforme de son histoire, fut donc l'élévation graduelle du pou-

voir central et l'effacement successif des pouvoirs partiels ou locaux ; qu'ils eussent pour dépositaires la bourgeoisie ou la noblesse, le clergé ou les parlements ; et la dernière lutte de la monarchie contre la féodalité, dans laquelle d'ailleurs toutes deux périrent par l'intervention inattendue de l'esprit et des ambitions révolutionnaires, se termina, néanmoins, non-seulement par la victoire, mais encore par l'exagération du pouvoir central.

IV.

Ainsi la révolution française, qui renversa le trône, qui détruisit la noblesse, qui dépouilla le clergé, brisa en effet tous les instruments de l'ancien régime ; mais elle accomplit, sans s'en douter, l'œuvre providentielle commencée par la royauté depuis tant de siècles, c'est-à-dire l'abaissement de la féodalité et la centralisation du pouvoir ; car elle introduisit l'unité partout, dans le territoire par la division en départements, administrés par des fonctionnaires hiérarchiques, relevant d'un centre commun ; dans la justice, par la division en

ressorts, appliquant une loi commune au nom d'un pouvoir central; dans le clergé, en le rattachant à l'État par le traitement qu'il en reçoit aux divers degrés de la hiérarchie; dans l'armée, en l'enlevant à l'influence de la noblesse, comme aux influences provinciales, et en la plaçant tout entière sous la main du gouvernement.

Donc la révolution, qui détruisit l'ancienne France, respecta, continua, accéléra et compléta le mouvement qui élevait, qui étendait, qui fortifiait de siècle en siècle l'autorité du pouvoir central et dirigeant; et l'on peut dire que le comité de salut public, Danton et Robespierre, ces ennemis acharnés de la monarchie, poursuivirent néanmoins et accomplirent, quant à l'affermissement de la puissance exécutive et dirigeante, l'œuvre de Louis le Gros, de Louis XI, de Richelieu et de Louis XIV.

En présence de cette tendance constante du pouvoir central à s'élever, à s'accroître, qui est le caractère propre et distinctif de la marche politique de la France, on est donc forcé d'avouer que ce fut méconnaître complètement les tendances historiques du pays, ses traditions, ses mœurs, le génie de son gouvernement, que de lui donner, en 1845, les institutions de l'Angleterre. L'histoire prouve

que la marche politique de l'Angleterre fut toujours entièrement différente de la marche de la France ; et ce qui fut chez nous l'œuvre de l'initiative et des efforts de la royauté , fut chez les Anglais l'œuvre de l'initiative et des efforts de l'aristocratie.

V.

En Angleterre, le pouvoir royal ne dirige pas, il est dirigé. La *Grande Charte* de 1215, le *Bill des Droits* de 1689, placèrent la royauté anglaise dans la dépendance des trois Ordres, le Clergé, la Noblesse et les Communes, réunis en Parlement ; et, quoique ces deux actes constitutionnels accordent au souverain des droits considérables, comme la souveraineté de l'Église nationale, le commandement des armées de terre et de mer, la collation des dignités ecclésiastiques, des fonctions judiciaires, diplomatiques ou administratives, aucun de ces droits ne pouvant être exercé sans le contre-seing d'un ministre responsable, représentant la majorité des deux Chambres, le pouvoir royal se trouve évidemment soumis, non pas seulement au

contrôle, mais encore au concours des trois ordres, réunis en assemblées souveraines.

Mais de même qu'un pouvoir central, élevé et libre, est conforme au développement historique de la France, à son existence et à son génie comme nation, de même un pouvoir royal modéré, dominé, dirigé par les grands corps de l'État, est propre à l'histoire, à la tradition et au caractère politique de la Grande-Bretagne.

La formation de la nationalité anglaise a procédé par des voies entièrement différentes des voies suivies par la formation de la nationalité française.

L'Angleterre n'a eu ni des Louis le Gros, ni des Louis XI, ni des Louis XIII, pour faire une guerre formidable aux barons, et pour démanteler et ruiner leurs forteresses; l'Angleterre n'a eu ni des Philippe-Auguste, ni des Louis IX, ni des Philippe IV pour développer, au détriment de la noblesse, les franchises communales; l'Angleterre n'a eu ni des Charles VII, ni des Henri II, ni des Louis XIV pour créer l'unité judiciaire, supprimer les coutumes locales, et soumettre toutes les juridictions à un conseil d'État. L'Angleterre est restée féodale; l'Angleterre a conservé, dans leur forme et dans leur puissance primitive, les trois grands

corps du Clergé, de la Noblesse et des Communes ; l'Angleterre voit encore, à l'heure qu'il est, les évêques, les seigneurs et les corps municipaux rendre la justice, dans leurs juridictions respectives, et, pour parler la langue de ses institutions, la monarchie de la Grande-Bretagne est moins une Souveraineté qu'une Suzeraineté.

Depuis la *Grande Charte* de 1215, la royauté anglaise n'a jamais cherché à secouer systématiquement la tutelle des trois grands corps de l'Etat. Elle s'est toujours considérée comme leur alliée, plutôt que comme leur maîtresse. L'œuvre que la royauté a accomplie en France, la Noblesse et le Tiers-Etat l'ont accomplie en Angleterre : ici, l'initiative venait du trône ; là-bas, elle venait du pays.

Ainsi, en France, Henri IV commença le canal de Briare, et Louis XIII le finit ; Louis XIV contribua puissamment au canal du Languedoc ; Louis XIII fonda la marine militaire ; Louis XIV fonda et subventionna les manufactures ; en un mot, en France, tous les grands travaux, tous les grands progrès furent dus à la royauté ; en Angleterre, ces progrès et ces travaux procédèrent toujours de la noblesse et des corporations.

Depuis la chute de la noblesse romaine, sous Au-

guste, l'histoire du monde ne présente pas un corps privilégié aussi intelligent, aussi actif, aussi patriotique, aussi politique que la noblesse anglaise, donnant l'exemple en tout, sur la flotte, à l'armée, dans l'agriculture, dans l'industrie, corps aristocratique et libéral, conservateur et progressif, frondant le roi, mais vénérant la royauté.

Depuis la chute des jurandes romaines sous Constantin, jamais corps de bourgeoisie manufacturière et marchande ne montra des instincts plus sages, plus prévoyants, plus fermes, plus élevés, plus nationaux que les corporations anglaises : associations pleines de fierté et de déférence, pratiquant le devoir aussi scrupuleusement que le droit, priant la loi autant que le privilège, s'inclinant devant l'aristocratie sans bassesse, et dirigeant le peuple sans dureté.

Ces trois grandes portions de la société anglaise : l'Église, la noblesse, les communes et corporations, sont des corps essentiellement gouvernants, réunissant la tradition et l'initiative, et vivant dans une admirable entente ; rivaux seulement d'intelligence, d'activité et de patriotisme. La royauté est leur lien plutôt que leur guide, et elle préside à l'œuvre commune bien plus qu'elle ne l'accomplit.

VI.

On conçoit donc que le régime constitutionnel et parlementaire soit le gouvernement naturel et nécessaire d'un tel peuple. Il n'y a, dans le gouvernement anglais, aucune fiction ; les intrigues, les coteries, qui y seraient impuissantes, par cela seul ne s'y produisent même point. On n'y voit pas des absolutistes et des démagogues se donner la main pour faire des révolutions, on n'y voit pas des tiers partis ambitieux marcher aux ministères en faisant à gauche ou à droite l'appoint des majorités ; on n'y voit pas le pouvoir royal miné sourdement par les uns, diffamé sournoisement par les autres. Tout le monde y fait son œuvre simplement, franchement ; tout le monde y occupe sa place et s'en contente, sans songer à l'étendre ou à la changer.

Pour tout pays qui aurait, comme l'Angleterre, trois grands corps aussi anciens, aussi nationaux, aussi forts, aussi intelligents, aussi unis, aussi conservateurs, aussi libéraux, la forme constitutionnelle et parlementaire se trouverait, comme pour la na-

tion anglaise, le gouvernement naturellement indiqué; et l'action directe et immédiate du pouvoir central et moteur y pourrait être fort modérée sans inconvénient, parce que ces grands corps historiques et traditionnels ne séparent pas leur cause, leur puissance, leur destinée, de la cause, de la puissance et de la destinée de la monarchie, et qu'ils croiraient toucher à leur propre grandeur en touchant à la sienne.

Mais dans un pays comme la France, où tous les grands corps ont été brisés et anéantis, où il n'y a plus ni corps de noblesse, ni corps de bourgeoisie, ni corps de clergé en possession d'une existence politique, où l'on ne saurait former une assemblée sans qu'elle réunît, à l'instant même, quatre ou cinq opinions ennemies, luttant pour s'exterminer l'une l'autre, où tout est rivalités, ambitions, coteries, où le principe de l'autorité a pour base moins le respect qu'on lui porte que le besoin qu'on en a, le régime parlementaire, avec un pouvoir central et moteur dominé et abaissé, est, comme principe de gouvernement, une fiction, et, comme garantie sociale, une cause permanente de désordres.

VII.

Éclairés par une expérience de trente années sur le régime représentatif qui a dominé en France, examinons avec calme ce qu'avaient de réalité les pouvoirs créés, à l'imitation du gouvernement anglais, par les chartes de 1814 et de 1830.

Ces chartes donnaient au roi des droits considérables : le choix des ministres, la nomination de tous les fonctionnaires, la confection de la loi avec le concours des assemblées, les traités d'alliance, les déclarations de guerre : mais quelle réalité avaient ces droits, dans les mains royales ? A peu près aucune.

Les ministres ? — Le roi les recevait tout faits des majorités, c'est-à-dire trop souvent des coalitions et des coteries. La France n'ayant plus de grands corps, de grands intérêts traditionnels et permanents, les majorités y ont toujours été plus ou moins factices, laborieusement construites, plus laborieusement maintenues. La monarchie de 1814 perdit sa majorité en 1825, après dix ans de luttes ; la

monarchie de 1830 n'en eut véritablement une qu'en 1841, et elles s'abîmèrent ensemble après sept ans de combats.

Ces ministres étaient donc le produit de toutes les agitations intérieures; et le roi, qui était censé les choisir, les subissait réellement. Comme ils n'étaient pas, ainsi qu'en Angleterre, les représentants des grands intérêts nationaux, se dégageant par la discussion et s'établissant par la pression légitime de l'opinion publique, mais les représentants des coalitions ou des compromis parlementaires, s'imposant à l'aide de batailles de presse et de tribune, ils étaient sans liens avec les intérêts naturels et permanents de la royauté; et, loin de la couvrir par leurs systèmes, ils la compromettaient par leurs intrigues.

Les agents?—Le roi les recevait habituellement tout désignés par ses ministres, lesquels les subissaient eux-mêmes de leur situation précaire, au sein d'une majorité mobile, exigeante, incessamment traquée par les journaux, et qui voulait avoir les avantages de son impopularité.

Se sentant imposés, ou tout au moins protégés par des influences nécessaires à la marche des affaires, ces agents, sûrs du présent, s'assuraient

assez habituellement de l'avenir, en se glissant dans les rangs des oppositions en passe de fournir les futurs ministères; et, quand il leur arrivait de n'être pas ingrats, c'était toujours au ministre, leur patron réel, jamais au roi, leur patron constitutionnel et fictif, qu'ils reportaient leur concours et leur reconnaissance.

Ainsi, le droit de nommer les fonctionnaires, entouré des restrictions sans nombre qu'y apportait la soumission nécessaire du roi envers les ministres, la soumission des ministres envers la majorité, la soumission de la majorité envers un corps électoral, dirigé et maintenu avec peine, aboutissait en définitive à la création d'une clientèle égoïste et douteuse, habituellement acquise à l'opposition, quelquefois aux ministres, jamais au chef de l'État.

Le concours des Assemblées? — Mais, de 1814 à 1848, la royauté ne l'eut peut-être jamais un seul jour, entier, loyal, sans arrière-pensée.

D'abord, ce fut la faute du temps. Les agitations politiques ont jonché la France de tronçons de partis mutilés et vaincus; et, au plus beau moment de la prospérité et de la gloire de la monarchie, il y eut toujours, même au sein des Chambres, quelqu'un qui travaillait contre elle.

Ensuite, ce fut surtout la faute de la France elle-même, livrée aux systèmes personnels et aux ambitions égoïstes, qui l'agitent et se la disputent, au lieu d'être maintenue, comme l'Angleterre, par ces grands corps à la fois libéraux et conservateurs, hardis et prudents, qui font de sa politique une tradition nationale. En Angleterre, un premier ministre n'est que le chef le plus accrédité d'un grand ensemble d'idées et d'intérêts légitimes, acceptés, normaux, ayant leur place dans l'opinion publique et dans la nation : en France, les ministères n'ont presque jamais représenté et personnifié que des groupes de députés, flanqués de groupes de journalistes, organisés péniblement, d'une manière furtive, et sans racines réelles et profondes dans le pays.

Placés à la tête de leurs majorités, comme des généraux à la tête de leurs armées, les ministères prenaient plutôt le parti des assemblées que le parti de la royauté, parce que les assemblées, disciplinées par eux, faisaient leur force et servaient leur ambition, même contre le trône. Aussi vit-on habituellement les hommes d'État engager des luttes violentes contre la monarchie, et amener les assemblées et les journaux contre elle, parce qu'elle

avait résisté à leurs empiétements. C'est ainsi que la monarchie de 1814 succomba, blessée à mort par la défection de M. de Chateaubriand, et la monarchie de 1830 par la défection de M. Thiers.

VIII.

En somme, les assemblées ne furent jamais complètement, aux termes de la Charte, les collaboratrices sincères, loyales, désintéressées du pouvoir central. Sans parler des oppositions extrêmes, qui furent toujours, d'une façon plus ou moins ouverte, les ennemies de la royauté ou les ennemies du roi, les majorités elles-mêmes, organisées, disciplinées, maintenues par des combinaisons passagères, par des associations transitoires, par des compromis perpétuels, avaient une tendance constante à soutenir moins le trône qu'à le soumettre, et à étendre le domaine parlementaire par des empiétements successifs sur le domaine royal.

Charles X, poussé à bout par cet envahissement des Chambres, résista ouvertement, et fut brisé. Louis-Philippe, défendu par une majorité pénible-

ment composée et dirigée, vit les ambitions parlementaires transporter le terrain du combat dans la rue; et il fut chassé.

On le voit donc, rien n'est chimérique comme la prétention de donner à un pays un gouvernement en désaccord avec sa nature, avec ses tendances, avec ses traditions. Quand le gouvernement ne sort pas de la constitution du pays lui-même, de ses mœurs, de son caractère, de ses croyances, même de ses préjugés, tout ce que les chartes créent en dehors de cette base est mensonger et caduc.

La France veut que ses chefs aient un pouvoir réel, sérieux, efficace, et c'est pour cela que, dans les grandes révolutions, c'est à eux qu'elle s'en prend, même injustement, c'est-à-dire quand les constitutions ne les ont pas laissés libres. C'est bien vainement que les chartes de 1814 et de 1830 avaient posé comme bases essentielles l'irresponsabilité du roi et la responsabilité des ministres. Dans le fait, les rois ont toujours été responsables, et les ministres ne l'ont été jamais. Charles X est mort en exil, et M. de Polignac est mort paisiblement à Paris. Louis-Philippe est mort en Angleterre; et, un an après la révolution de février, M. Guizot est

rentré aussi complètement dans ses droits politiques que dans son salon.

IX.

Quel que soit le gouvernement qu'un peuple se donne, monarchie, constitutionnel ou républicain, l'une de ses premières et fondamentales nécessités, c'est d'avoir de l'esprit de suite.

Dans un pays monarchique ou aristocratique, l'esprit de suite résulte de l'existence même de ces grands corps traditionnels, qui reçoivent et perpétuent la pensée des administrations antérieures.

Dans les pays démocratiques, et quel que soit le nom donné au chef du gouvernement, l'esprit de suite ne saurait venir que de ce chef lui-même, puisque tout est mobile, variable, transitoire autour de lui.

Mais, pour que le chef de ce gouvernement démocratique puisse mettre dans la direction des affaires publiques de l'unité et de l'ensemble, il faut non-seulement qu'il ait un système, mais qu'il soit armé des moyens nécessaires pour le faire

prévaloir. La représentation nationale, armée de ses droits immenses, tenant le budget dans sa main, est toujours en situation de modérer, de contenir ce système, et de mettre une digue à ses envahissements, s'il devenait contraire aux intérêts réels et évidents du pays; mais si l'on comprend parfaitement que cette opposition aux vues erronées ou excessives du chef de l'État viennent du corps législatif, le bon sens se refuse à concevoir comment l'opposition pourrait venir raisonnablement des ministres, puisque les ministres sont les agents nécessaires du chef du gouvernement. Dépositaires de sa pensée et organes de sa volonté, il est indispensable qu'ils dépendent de lui et qu'ils lui soient dévoués, sous peine de briser dans ses mains le pouvoir et les attributions que la Constitution lui donne.

C'est là une condition élémentaire de la position du chef de l'État, que la Constitution des États-Unis n'a pas manqué de sanctionner.

En élisant un président pour quatre ans, les États-Unis savent d'abord quel système ils portent au pouvoir, et ils ont ensuite la certitude que ce système sera loyalement suivi et expérimenté pendant quatre années, sans qu'aucune entrave lui

vienne des ministres mêmes chargés de l'appliquer, quel que soit d'ailleurs ce système, ou la paix, ou la guerre, ou les banques, ou la liberté, ou l'esclavage, ou l'annexion d'un nouvel État.

Si, après avoir rendu le président responsable des actes de son gouvernement, la Constitution américaine fût venue lui imposer la nécessité de recevoir ses ministres des mains d'une majorité parlementaire, quoique ces ministres n'eussent pas toutes ses idées, ou même quoiqu'ils eussent des idées contraires, la Constitution eût retiré sournoisement au chef de l'État, avec les droits qu'elle lui accorde, les moyens de remplir les devoirs qu'elle lui impose. C'est une vérité manifeste et qui ne se discute pas, que, pour être responsable, il faut être libre.

Aussi les ministres du président des États-Unis, objets de son choix direct et libre, dépositaires et organes de sa pensée, qu'ils connaissent, qu'ils acceptent et qu'ils servent, sont-ils dégagés de toute responsabilité politique vis-à-vis des chambres, et entièrement couverts par la responsabilité du président, dont ils ne font que seconder et pratiquer les vues.

De telles idées et de tels faits sont, comme nous

disions, une nécessité élémentaire et fondamentale dans les pays démocratiques, où le chef du gouvernement, chargé de diriger, sous sa responsabilité, les affaires publiques, doit être armé de l'autorité nécessaire pour réaliser ses projets.

On a le droit de s'étonner que M. de Tocqueville, qui a étudié le gouvernement des États-Unis, n'ait pas rapporté de ses méditations le sentiment d'une disposition aussi simple et aussi sensée. C'est donc avec toute raison qu'il a pu, en parlant de la double responsabilité du président et des ministres, placée dans la Constitution de 1848, se vanter d'avoir inséré dans cette Constitution *quelque chose d'inouï*. Un chef responsable, forcé d'employer des ministres responsables, c'est-à-dire indépendants de lui, c'est là, M. de Tocqueville a eu raison de le dire, une chose qui ne s'était jamais vue, ni entendue. Malheureusement pour cette combinaison, on est forcé de reconnaître que ce qui est *inouï* n'a jamais rien valu.

X.

Peut-être se trouvera-t-il des personnes, plus frappées des mots que des idées, qui nous diront, comme disent quelquefois certains journaux : Vous ne voulez donc que des commis ?

Certes, Henri IV, Louis XIII, Louis XIV, Louis XV, Louis XVI, Napoléon avaient, dans leur gouvernement, une autorité qui n'est plus ni de nos mœurs, ni de notre époque, et que personne ne saurait raisonnablement songer à rétablir ; mais ces princes eurent, même avec cette autorité, des ministres dont la carrière et la renommée servirent toujours de but à l'émulation des hommes d'État ; et ces ministres n'étaient pas des commis. Sully n'était pas un commis, ni Richelieu, ni Colbert, ni Louvois, ni Choiseul, ni Turgot, ni Vergennes, ni Maret, ni Talleyrand. On peut donc être grand ministre, même sous un chef d'État dont l'autorité absorbe ou domine toutes les autres ; à plus forte raison sous un chef d'État qui n'est que le premier sujet d'une Constitution.

Non, ce n'est pas, comme on voit, des commis que nous voulons; nous laissons au ministre toute l'initiative et toute la liberté de sa pensée, mais à la condition qu'il ne l'impose pas au chef du gouvernement, dont il n'est que l'aide, le collaborateur, le *secrétaire*, comme on disait dans l'ancienne langue politique; car, dans l'hypothèse qui nous occupe, ce n'est pas au ministre, mais au chef du gouvernement que la nation a confié ses intérêts.

Surtout, ce que nous ne voulons pas, c'est l'instabilité déplorable et perpétuelle qu'amènent des changements de ministères, soumis aux fluctuations d'assemblées aussi mobiles que les nôtres; c'est l'anarchie introduite dans le gouvernement par une combinaison qui, soumettant les ministres au pouvoir législatif, fait que ces ministres, même les mieux intentionnés, négligent toutes les grandes questions, ne travaillent incessamment qu'à se faire une clientèle dans les assemblées, souvent même au détriment du chef de l'État, dont ils sont pourtant censés pratiquer la politique, et qui, en dernier résultat, demeure toujours responsable, devant l'opinion publique et devant les révolutions, de ses vues, de ses actes, de ses projets, qu'on lui ôte ainsi le moyen de faire prévaloir.

Ce que nous ne voulons pas, c'est que, lorsque d'heureuses circonstances amènent au pouvoir un ministre d'une capacité rare et capable de sauver une monarchie, comme M. de Villèle ou Casimir Perrier, une méchante intrigue parlementaire oblige le pouvoir à s'en séparer.

Ce que nous ne voulons pas, c'est que les influences parlementaires, les batailles de tribune obligent le chef de l'État à choisir exclusivement pour ministres des hommes politiques ou des hommes habiles à manier la parole, au lieu de choisir des hommes spéciaux et pratiques.

Ce que nous ne voulons pas enfin, c'est que le peuple souffre plus longtemps de toutes ces fausses combinaisons qui tournent toujours à son détriment, et ne servent qu'à favoriser les ambitions privées et les coterie politiques.

XI.

Tout ce que nous venons de dire de la nécessité d'un pouvoir central élevé, libre et fort, imprimant une direction commune et générale aux affaires publiques, en mettant de l'esprit de suite dans leur gestion, s'applique également, comme on l'a vu, et à la république et à la monarchie; car le nom donné à la machine importe peu, quand les rouages et les ressorts sont les mêmes.

Suivons l'effet des fictions constitutionnelles dans la pratique du gouvernement actuel, et montrons qu'il est aussi désorganisateur sous l'empire de la Constitution de 1848, qu'il l'était sous l'empire des chartes de 1814 et de 1830.

Un ministère arrive-il au pouvoir? — sa première et sa plus nécessaire préoccupation est de s'assurer une majorité dans l'Assemblée. Pour atteindre ce but, il est obligé de donner des sûretés aux groupes parlementaires qui s'associent à sa fortune, et lui apportent des appoints. Ces sûretés, ce sont des influences et des places. Les faveurs

sont donc généralement accordées aux ennemis, ou tout au moins aux tièdes, plutôt qu'aux amis et aux dévoués.

Cette manière d'agir, qui est funeste, mais qui est nécessaire à la plupart des administrations nouvelles, surtout en un temps de troubles comme le nôtre, où les majorités et les moyens de gouvernement sont à créer, facilite et amène au sein de l'Assemblée un parti ministériel vivant des faveurs de l'administration, mais non dévoué au chef de l'État; un parti qui sollicite avec ardeur dans tous les ministères, mais qui croirait se compromettre en se montrant au palais du Président.

Ce ministère, quoique le mandataire et l'organe du chef de l'État, est donc forcé, pour exister et pour agir, de se créer des forces qui lui sont propres, qui ne profitent qu'à lui, et qui sont souvent indifférentes, quelquefois hostiles au pouvoir central lui-même. D'un autre côté, ce ministère est responsable envers l'Assemblée, et il faut que le personnel administratif dont il répond ait sa confiance; mais comme ce n'est pas précisément un titre à sa confiance d'avoir été placé par ses prédécesseurs, il change ou destitue souvent les fonc-

tionnaires importants qui doivent leur origine aux pouvoirs antérieurs.

L'expérience a ainsi appris aux fonctionnaires que leur existence et leur avenir dépendent du ministre qu'ils servent, et non exclusivement du chef de l'État, dont la politique, les vues, les efforts leur demeurent le plus souvent des choses étrangères et indifférentes. Les fonctionnaires n'ont donc et ne peuvent généralement avoir, pour le chef de l'État, qu'un dévouement fort modéré ; et l'on peut dire qu'à de rares exceptions près, leur dévouement pour le ministre est tout aussi tiède, parce que la fréquence des crises ministérielles les oblige à ménager tous ceux qui peuvent être appelés à lui succéder.

Enfin, et pour compléter le tableau, ces ministres, qui ont des intérêts séparés de ceux du Président, en ont encore qui les séparent les uns des autres.

Ne subissant aucune impulsion supérieure et commune, se renfermant chacun dans son ministère, jaloux du pouvoir, de l'influence l'un de l'autre, ils tirent, comme on dit, chacun de son côté, au lieu d'être constamment réunis dans une pen-

sée et dans un effort communs, en vue du bien général.

XII.

On voit aisément quels sont les effets naturels de ce système.

A l'intérieur, asservissement du pouvoir ministériel aux combinaisons parlementaires et aux coteries; oubli et désaffection du pouvoir central et moteur; affaiblissement graduel et chute finale de l'autorité et du gouvernement.

A l'extérieur, les effets ne sont pas moins désastreux et moins visibles. Les agents diplomatiques n'étant que les organes de ministères perpétuellement discutés, renversés et renouvelés, ne représentent aux yeux des cabinets étrangers rien de fixe, de stable, de traditionnel; et les gouvernements, ne voyant en eux que les confidents d'une politique éphémère, ne se livrent pas à des hommes en situation d'être perpétuellement changés. Si au contraire les cours étrangères avaient auprès d'elles des hommes investis de la confiance directe et personnelle du chef du gouvernement, et stables comme

lui, des rapports confiants et solides en seraient la suite naturelle, et des alliances profitables pour le pays s'établiraient facilement.

Tel est donc l'effet de la nature du pouvoir parlementaire en France, de sa tendance constante, de ses envahissements invariables, qu'il brise le gouvernement au dedans et le compromet au dehors.

Lui-même, incessamment occupé de passions mesquines et jalouses, acharné à la poursuite des portefeuilles, se déconsidère aux yeux du pays par le spectacle de luttes sans élévation, sans patriotisme et sans noblesse, et dans lesquelles la société est complètement sacrifiée aux coteries et aux ambitions.

Ce n'est donc qu'un aveuglement insensé, ou le désir de laisser le pays en proie aux brigues, aux déchirements et aux révolutions, qui pourraient faire maintenir, dans la révision de la Constitution, un système de gouvernement sans appropriation au caractère et aux traditions de la France, et qui a pour résultat prévu et inévitable de la bouleverser et de la ruiner périodiquement.

XIII.

On nous demandera sans doute quel est, à notre avis, le système que la maturité, la réflexion, l'expérience, le bien du pays devront faire préférer au mécanisme parlementaire, jugé et condamné désormais par tous les hommes qui ne mettent pas le partage, l'apparat, les scènes théâtrales, les importances personnelles, les glorioles de la tribune au-dessus du repos, du bien-être et de la gloire de la nation?

Que le gouvernement soit républicain ou monarchique, que la France, dans l'exercice de sa liberté, de sa raison, de sa souveraineté, se donne un président ou un roi, nous le disons, au nom du bon sens, appuyé de l'expérience de trente années, l'ordre, la paix, la sécurité du pays ne se trouveront pas au dehors du système politique dont les bases ont été posées en 1799, en 1802 et en 1804, par le plus grand génie des temps modernes.

Ce système est le système *représentatif*, qui con-

vient à la France, et non le système *parlementaire* adopté par l'Angleterre.

Pour juger sainement de ce système de gouvernement, il faut, avant tout, faire abstraction de la grande figure historique qui le domine ; car, en absorbant à lui seul l'attention du monde, l'empereur Napoléon a pour ainsi dire laissé dans l'ombre les grands corps qui faisaient la base de ses institutions politiques.

Nous admirons tous aujourd'hui les institutions civiles et militaires dont il a doté la France, parce qu'elles subsistent encore, quoique affaiblies par les usurpations parlementaires, et que nous en avons le mécanisme sous les yeux. Les institutions politiques au contraire, en disparaissant avec lui, n'ont laissé que des souvenirs confus, dont il a été facile de dénaturer le caractère.

Quelle est la pensée des institutions napoléoniennes, établies au commencement de ce siècle, et qui reposèrent la France des agitations révolutionnaires ?

C'est la division et l'indépendance des pouvoirs que Montesquieu appelle le principe même de la liberté.

Et il ajoute que si, dans une société quelconque,

l'homme, l'assemblée, ou la caste qui fait la loi a aussi le pouvoir de la faire exécuter ; c'est le despotisme, le désordre et l'anarchie ; l'on sait quelles admirables raisons Montesquieu en donne, et comment l'expérience des siècles a consacré ce principe.

Eh bien ! la pensée des institutions de 1799, de 1802 et de 1804 n'est pas autre chose que le principe même de la liberté chez tous les peuples, car ces institutions séparent complètement le pouvoir exécutif du pouvoir législatif.

La Constitution de 1848, elle-même, proclame ce principe, car elle dit, article 49 : *La séparation des pouvoirs est la première condition des gouvernements libres.* Et néanmoins, après cette déclaration solennelle, elle les confond tous.

Dans le système de l'empereur, le gouvernement propose la loi. Un conseil d'État, composé des capacités législatives les plus éminentes, discute et élabore le projet, en règle les dispositions, et le présente au corps législatif. Celui-ci ou l'accepte ou le refuse, ou le renvoie au gouvernement, après une discussion contradictoire avec les commissaires du conseil d'État. Le Sénat, qui est chargé de veiller au maintien des institutions et à l'harmonie des pouvoirs,

et qui, entre autres attributions, a le droit de consulter le peuple souverain, soit pour modifier la Constitution, soit pour pourvoir à des difficultés imprévues, le Sénat examine à son tour le projet de loi, au point de vue constitutionnel, et en propose au chef du gouvernement la promulgation ou la non-promulgation.

Enfin le chef du gouvernement promulgue et fait exécuter la loi par des ministres qui ne relèvent que de lui, qui ne paraissent pas aux assemblées, qui n'ont rien à discuter avec le corps législatif, et qui peuvent ainsi administrer le pays, en dehors de toute préoccupation parlementaire.

Maintenant, est-il besoin de faire ressortir les avantages d'un système de gouvernement si simple, si rationnel? Ne se présentent-ils pas d'eux-mêmes à l'esprit?

Et d'abord, quant aux libertés véritables, sérieuses, ne sont-elles pas garanties par le vote des lois de l'impôt? Une assemblée populaire qui tient comme on dit vulgairement les cordons de la bourse, n'est-elle pas, en effet, maîtresse de régler son gouvernement, de le maintenir et de le diriger dans les voies qui conviennent au pays?

Ainsi, en dehors du principe de l'initiative et

de l'omnipotence parlementaires, principe qui domine si fatalement aujourd'hui le gouvernement, embarrasse tous les ressorts administratifs, jette à chaque instant la perturbation dans les esprits et paralyse les forces du pays; voici cependant un pouvoir législatif aussi réellement indépendant que ceux que nous avons eu depuis trente-six ans, car il a, comme eux, le vote du budget.

Seulement, comme ce pouvoir législatif n'a pas de rapports directs avec les ministres, qu'il ne discute pas avec eux, qu'il n'a pouvoir ni de les élever, ni de les renverser; comme enfin privé de l'initiative parlementaire, il ne donne à aucun de ses membres la faculté inouïe de passionner les esprits, en introduisant à volonté dans la discussion des questions dangereuses pour la paix publique, toutes ces agitations, ces coalitions, ces intrigues, qui caractérisent, depuis 1814, le gouvernement parlementaire n'ont plus d'objet.

D'un côté, le gouvernement, occupé d'agir et non de parler, d'administrer et non de législater, peut consacrer tout son temps, toute sa pensée, toutes ses forces au bien public, au lieu de les user dans des agitations et des luttes misérables. De l'autre, le pouvoir législatif, n'ayant qu'à faire les lois, et non

plus à faire ou défaire les ministres , se trouve enfin dans les conditions ordinaires de calme , de sagesse et de patriotisme que comporte un corps délibérant.

Les luttes de tribune entre les orateurs du Parlement et ceux du conseil d'État peuvent bien encore passionner les esprits , mais elles ne peuvent plus amener de crises ministérielles ; et , en même temps que le gouvernement peut assister calme et désintéressé au spectacle de ces joutes oratoires , il a en outre l'avantage de pouvoir les faire servir à la grandeur du pouvoir , parce qu'elles lui indiquent , pour recruter les rangs du conseil d'État , les plus éloquents , les plus savants , les plus habiles.

Plaçons ici maintenant une réflexion qui n'a malheureusement que trop d'importance dans le gouvernement des sociétés ; c'est que les institutions qui ne tiennent pas compte des ambitions et des passions humaines tournent à la confusion des États et au malheur des peuples.

Un des vices capitaux du système parlementaire , ce n'est pas seulement d'imposer aux ministres l'obligation chimérique d'être tout à la fois de grands orateurs et de grands hommes d'État ; ce n'est pas seulement d'avoir concentré , dans leurs mains , une foule de fonctions élevées , qu'il est physiquement et



moralement impossible à aucun homme au monde de remplir à la fois. C'est encore d'avoir, par cette inintelligente répartition du pouvoir, découragé ou irrité les ambitions les plus légitimes. Quelques portefeuilles de ministres, pour servir de but à toutes les ambitions, à tous les talents, à toutes les capacités politiques d'un grand pays comme la France, mais c'est le comble de l'imprudence ! C'est vouloir qu'au lieu de servir le pays, toutes les intelligences ne soient employées qu'à l'œuvre stérile et affligeante d'attaquer le pouvoir pour le conquérir.

On croit avoir tout fait, quand on a condamné l'ambition des hommes d'État ; quand on a dit : c'est la faute de tel ou de tel. La faute véritable, c'est celle des institutions ; c'est le système déplorable qui, en jetant hors du pouvoir la plus grande partie des capacités politiques du pays, tourne contre le pouvoir, par une disposition naturelle au cœur humain, les hommes mêmes qui devraient en faire la force et l'éclat. Et c'est en cela surtout que se sont si grossièrement trompés les partisans de l'école anglaise. Ils n'ont pas compris ce qui sépare si profondément les deux sociétés.

En Angleterre, l'aristocratie, avec ses énormes

fonctions, ses terres, ses châteaux, ses titres, ses honneurs, s'inquiète fort peu des avantages moraux ou matériels du pouvoir. Les débats de la chambre des communes ne servent qu'à lui indiquer les hommes qu'elle doit prendre pour agents; et une fois qu'elle les a mis au pouvoir, elle ne s'embarrasse plus de rien et rentre dans ses terres. En France, au contraire, dans notre pays éminemment démocratique, toutes les supériorités veulent tenir au pouvoir. Elles demandent à l'État, en rang, en importance, en avantages, ce que la société ne peut leur donner. Et comme le pouvoir n'est organisé, dans le système parlementaire, qu'au profit du plus petit nombre, le pouvoir est ainsi perpétuellement livré à l'assaut de toutes les ambitions non satisfaites.

C'était donc avec une grande habileté, avec une grande connaissance du cœur humain et du caractère de notre société, que le législateur de l'an VIII et de l'an XII avait élargi le cercle des hautes fonctions, en y appelant tous les talents, toutes les supériorités : qui, dans le sénat; qui, dans le conseil d'État; qui, dans les ministères. Ne se bornant pas à séparer, dans une complète indépendance, le pouvoir exécutif du pouvoir législatif, il avait en-

core habilement séparé, dans le gouvernement, les fonctions administratives d'avec les fonctions relatives à la préparation et à la discussion des lois et règlements. Chacun sait que le conseil d'État était un véritable ministère de la pensée, de la discussion des projets, comme le ministère proprement dit était celui de l'action et de l'exécution.

Quand on songe que ces institutions, créées par un grand homme, institutions qui peuvent convenir aussi bien à la république qu'à la monarchie, car le caractère du chef de l'État est indépendant du système; quand on pense que cette œuvre du plus grand génie des temps modernes a été abandonnée pour de misérables contrefaçons anglaises ou américaines, faites par d'obscurs avocats, d'obscurs journalistes, d'obscurs écrivains, c'est à confondre la raison humaine.

En résumé, nous croyons que c'est l'intérêt, que c'est l'honneur de la France, de reviser la Constitution dans l'esprit des institutions napoléoniennes. Nous sommes convaincus qu'après l'expérience déplorable que nous faisons, depuis trente-six ans, des constitutions anglaise ou américaine, il est grand temps de revenir à un système national, œuvre d'un grand homme, conforme au génie de

notre centralisation administrative, et le seul capable de mettre un terme aux agitations du pays.

Il est bien entendu d'ailleurs que nous ne recommandons, en aucune façon, le détail des constitutions de l'an VIII et de l'an XII, ce qui appartient par exemple à l'esprit singulier de M. Sieyès, ou son système compliqué d'élection. Tout cela est secondaire et de peu de valeur. Ce qu'il faut voir dans ces grandes institutions, c'est ce qui appartient au génie créateur de Napoléon, c'est-à-dire le système lui-même, l'organisation des pouvoirs, leurs liens, leurs rapports, leurs mécanismes, bien plus que leur origine.

Quant au gouvernement parlementaire, nous le répétons, avec l'autorité de la raison et de l'histoire, que ce gouvernement soit républicain ou monarchique, qu'il ait pour chef un président ou un roi, il ne produira que ce qu'il a produit, que ce qu'il est dans sa nature de produire en France, où il n'a aucune raison d'être sérieuse, où il n'est pas un fait national, mais une utopie d'importation étrangère : il ne produira que des inquiétudes, des luttes, des déchirements, des révolutions et des ruines.

XIV.

Oui, et qu'on ne s'abuse pas, il y a des conditions fondamentales d'existence pour tous les gouvernements, quels qu'ils soient, républicains ou monarchiques, sans qu'aucun puisse jamais se dispenser de les remplir. L'une de ces conditions fondamentales, en France, c'est que le pouvoir législatif examine, discute, contrôle, modère, mais ne dirige pas.

L'histoire de ces soixante dernières années prouve qu'en un pays comme la France, rempli de partis contraires, d'ambitions infatigables et inassouvies, les assemblées, livrées aux luttes intestines des coalitions et des coteries, sont incapables de se diriger elles-mêmes, à plus forte raison de diriger le pouvoir central, qu'elles mènent infailliblement à l'abîme. Charles X et Louis-Philippe, précipités du trône par des coalitions parlementaires, et les deux révolutions du 29 juillet 1830 et du 24 février 1848, amenées par des assemblées qui ne savaient pas toute l'étendue du mal qu'elles

faisaient, sont des faits de nature à défier la contradiction et à écarter le doute.

Ce serait donc une chose insensée autant qu'inutile, après ces trois expériences, d'en commencer une quatrième, avec les mêmes données. Son résultat nécessaire est connu à l'avance.

Tout pouvoir qui s'établira avec les fictions constitutionnelles et l'omnipotence parlementaire est inévitablement un pouvoir perdu, quoi qu'il fasse; — qu'il se résigne comme Louis XVI, qu'il se cabre comme Charles X, ou qu'il ruse comme Louis-Philippe; et la France pourra se préparer à une quatrième révolution, qui sera probablement la dernière, parce que la société y périra.

FIN.