

COURS
DE
POLITIQUE
CONSTITUTIONNELLE

PAR
BENJAMIN CONSTANT.

Nouvelle Edition,

MISE EN ORDRE

ET PRÉCÉDÉE D'UNE INTRODUCTION

PAR M. J.-P. PAGÈS (DE L'ARRIÈGE).

TOME PREMIER.

PREMIÈRE PARTIE.

PARIS,
DIDIER, LIBRAIRE-ÉDITEUR,
QUAI DES AUGUSTINS.

MDCCC XXXVI.



POLITIQUE

CONSTITUTIONNELLE.

CHAPITRE PREMIER.

DES POUVOIRS CONSTITUTIONNELS.

1. LES pouvoirs constitutionnels sont : le pouvoir royal, le pouvoir exécutif, le pouvoir représentatif, le pouvoir judiciaire et le pouvoir municipal.

Observations. — On s'étonnera de ce que je distingue le pouvoir royal du pouvoir exécutif. Cette distinction, toujours méconnue, est très-importante. Elle est, peut-être, la clef de toute organisation politique. Je n'en réclame pas l'honneur : on en trouve le germe dans les écrits d'un homme fort éclairé (1) qui a péri durant nos troubles, comme presque tous les hommes éclairés.

(1) M. de Clermont-Tonnerre.

Il y a , dit-il , dans le pouvoir monarchique , deux pouvoirs distincts , le pouvoir exécutif , investi de prérogatives positives , et le pouvoir royal , qui est soutenu par des souvenirs et par des traditions religieuses.

En réfléchissant sur cette idée , je me suis convaincu de sa justesse. Cette matière est assez neuve pour mériter quelques développemens.

Les trois pouvoirs politiques , tels qu'on les a connus jusqu'ici , le pouvoir exécutif , législatif et judiciaire , sont trois ressorts qui doivent coopérer , chacun dans sa partie , au mouvement général ; mais quand ces ressorts dérangés se croisent , s'entrechoquent et s'entravent , il faut une force qui les remette à leur place. Cette force ne peut pas être dans l'un de ces ressorts , car elle lui servirait à détruire les autres ; il faut qu'elle soit en dehors , qu'elle soit neutre en quelque sorte , pour que son action s'applique partout où il est nécessaire qu'elle soit appliquée , et pour qu'elle soit préservatrice et réparatrice sans être hostile.

La monarchie constitutionnelle a ce grand avantage , qu'elle crée ce pouvoir neutre dans la personne d'un roi , déjà entouré de traditions et de souvenirs , et revêtu d'une puissance d'opinion qui sert de base à sa puissance politique. L'intérêt véritable de ce roi n'est aucunement que l'un des pouvoirs renverse l'autre , mais que

tous s'appuient, s'entendent et agissent de concert.

Le pouvoir législatif réside dans les assemblées représentatives, avec la sanction du roi; le pouvoir exécutif dans les ministres, le pouvoir judiciaire dans les tribunaux. Le premier fait les lois, le second pourvoit à leur exécution générale, le troisième les applique aux cas particuliers. Le roi est au milieu de ces trois pouvoirs, autorité neutre et intermédiaire, sans aucun intérêt bien entendu à déranger l'équilibre, et ayant, au contraire, tout intérêt à le maintenir.

Sans doute, comme les hommes n'obéissent pas toujours à leur intérêt bien entendu, il faut prendre cette précaution, que le pouvoir royal ne puisse pas agir à la place des autres pouvoirs; c'est en cela que consiste la différence de la monarchie absolue à la monarchie constitutionnelle. Comme il est toujours utile de sortir des abstractions par les faits, nous citerons la constitution anglaise (1). Aucune loi ne peut être

(1) Je dois remarquer que c'est plutôt de fait que de droit que la constitution anglaise établit la neutralité du pouvoir royal. Cette neutralité s'y est introduite par la force des choses, et parce qu'elle est une condition indispensable, un résultat nécessaire de toute monarchie constitutionnelle. Aussi y a-t-il dans la constitution anglaise quelques prérogatives royales incompatibles avec cette neutralité, et qui ne sauraient servir de règle aux peuples appelés à jouir du bienfait de la liberté sous la monarchie.

faite sans le concours du parlement; aucun acte ne peut être exécuté sans la signature d'un ministre; aucun jugement prononcé que par des tribunaux indépendans. Mais quand cette précaution est prise, voyez comme la constitution anglaise emploie le pouvoir royal à mettre fin à toute lutte dangereuse et à rétablir l'harmonie entre les autres pouvoirs. L'action du pouvoir exécutif, c'est-à-dire des ministres, est-elle irrégulière, le roi destitue le pouvoir exécutif. L'action du pouvoir représentatif devient-elle funeste, le roi dissout le corps représentatif. Enfin, l'action même du pouvoir judiciaire est-elle fâcheuse, en tant qu'elle applique à des actions individuelles des peines générales trop sévères, le roi tempère cette action par son droit de faire grâce.

Le vice de presque toutes les constitutions a été de ne pas avoir créé un pouvoir neutre, mais d'avoir placé la somme d'autorité dont il doit être investi dans l'un des pouvoirs actifs. Quand cette somme d'autorité s'est trouvée réunie à la puissance législative, la loi, qui ne devait s'étendre que sur des objets déterminés s'est étendue à tout; il y a eu arbitraire et tyrannie sans bornes. De là les excès des assemblées du peuple dans les républiques d'Italie, ceux du Long Parlement, ceux de la Convention, à quelques époques de son existence. Quand la même

somme d'autorité s'est trouvée réunie au pouvoir exécutif, il y a eu despotisme. De là l'usurpation qui résulta de la dictature à Rome.

L'histoire romaine est, en général, un grand exemple de la nécessité d'un pouvoir neutre, intermédiaire entre les pouvoirs actifs. Nous voyons dans cette république, au milieu des froissemens qui avaient lieu entre le peuple et le sénat, chaque parti chercher des garanties ; mais comme il les plaçait toujours en lui-même, chaque garantie devenait une arme contre le parti opposé. Les soulèvemens du peuple menaçant l'État de sa destruction, on créa les dictateurs, magistrats dévoués à la classe patricienne. L'oppression exercée par cette classe réduisant les plébéiens au désespoir, on ne détruisit point la dictature, mais on eut recours, simultanément, à l'institution tribunicienne, autorité toute populaire. Alors les ennemis se retrouvèrent 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 qui aurait dû être confié à des mains neutres, et en abu-

sait , ce qui ne peut manquer d'arriver , aussi long-temps que les pouvoirs actifs ne l'abdiquent pas , pour en former un pouvoir à part.

La même observation se reproduit pour les Carthaginois : vous les voyez créer successivement les 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.

La monarchie constitutionnelle nous offre, comme je l'ai dit, ce pouvoir neutre, si indispensable à toute liberté régulière. Mais on perd cet immense avantage, soit en rabaissant le pouvoir royal au niveau du pouvoir exécutif, soit en élevant le pouvoir exécutif au niveau du pouvoir royal. Alors mille questions deviennent insolubles : celle, par exemple, de la responsabilité. Quand on ne considère les ministres que comme de simples agens du pouvoir exécutif, il paraît absurde de rendre l'instrument responsable, et de déclarer inviolable le bras qui s'en sert. Si vous considérez le pouvoir exécutif, c'est-à-dire les ministres, comme un pouvoir à part, ~~et~~ le pouvoir royal est destiné à réprimer par la destitution, comme il réprime par la dissolution les

assemblées représentatives , la responsabilité du pouvoir exécutif devient raisonnable , et l'inviolabilité du pouvoir royal est assurée.

Dira-t-on que le **pouvoir exécutif émane du roi ?** sans doute ; mais bien qu'il émane du roi , il n'est pas plus le roi , que le **pouvoir représentatif n'est le peuple , bien qu'il émane du peuple.**

Lorsque les citoyens , divisés entre eux d'intérêt , se nuisent réciproquement , une autorité neutre les sépare , prononce sur leurs prétentions , et les préserve les uns des autres. Cette autorité , c'est le **pouvoir judiciaire.** De même , lorsque les pouvoirs publics se divisent et sont prêts à se nuire , il faut une autorité neutre , qui fasse à leur égard ce que le **pouvoir judiciaire fait à l'égard des individus.** Cette autorité , dans la monarchie constitutionnelle , c'est le **pouvoir royal.** Le **pouvoir royal est , en quelque sorte , le pouvoir judiciaire des autres pouvoirs.**

Vous reviendrons sur cette question , et nous l'éclaircirons encore davantage , en traitant de **la destitution du pouvoir exécutif ;** chose dont nous montrerons que la **possibilité est indispensable ,** et qui , néanmoins , quand le **pouvoir exécutif n'est pas distingué du pouvoir royal ,** est une source de confusion dans la théorie , et de danger dans la pratique.

CHAPITRE II.

DES PRÉROGATIVES ROYALES.

I. LE pouvoir royal est dans les mains du roi.

II. Le roi nomme et il destitue le pouvoir exécutif.

Observations. — La destitution du pouvoir exécutif est la question la plus insoluble, soit dans les républiques, soit dans la monarchie absolue, parce que ces deux formes de gouvernement n'établissent pas de différences assez positives entre le pouvoir exécutif et le pouvoir suprême : aussi voyons-nous que, sous le despotisme, il n'y a de moyen de destituer le pouvoir exécutif, qu'un bouleversement, remède souvent plus terrible que le mal ; et bien que les républiques aient cherché à organiser des moyens plus réguliers, ces moyens ont eu fréquemment le même résultat violent et désordonné.

Les Crétois avaient inventé une *insurrection*, en quelque sorte légale, par laquelle on déposait tous les magistrats, et plusieurs publicistes

les en louent (1). Une loi d'Athènes permettait à chaque citoyen de tuer quiconque, dans l'exercice d'une magistrature, aurait attenté à la liberté de la république (2). La loi de Valérius Publicola avait à Rome le même but. Les Florentins ont eu leur ballia, ou conseil extraordinaire, créé sur l'heure, et qui, revêtu de tous les pouvoirs, avait une faculté de destitution universelle (3). Mais, dans toutes ces constitutions, le droit de destituer le pouvoir exécutif flottait, pour ainsi dire, à la merci de quiconque s'en emparait; et celui qui s'en emparait le saisissait, non pour détruire, mais pour exercer la tyrannie.

L'autorité qui pourrait destituer le pouvoir exécutif a ce défaut, sous le despotisme, qu'elle est son alliée, et dans les républiques, qu'elle est son ennemie : elle n'est donc pas neutre ou intermédiaire; et dans les républiques, elle n'est pas non plus permanente, et ne saurait être calme; car, lorsqu'elle n'est pas permanente, et que la nécessité du moment la crée, le parti qui s'en prévaut ne s'arrête plus à ce qui est juste et indispensable; il ne se contente plus de

(1) Filangieri I, 40. Montesquieu VIII, 2

(2) Petit, de Leg. Att III, 2

(3) Machiavel, *Storie Fiorentine*

déposséder ; il frappe ; et comme il frappe sans jugement, il assassine.

La ballia de Florence, née de l'orage, se ressentait de son origine. Elle condamnait à mort, incarcérait, dépouillait, parce qu'elle n'avait pas d'autre moyen de priver de l'autorité les hommes qui en étaient dépositaires. Aussi, après avoir agité Florence par l'anarchie, fut-elle l'instrument principal de la puissance des Médicis.

Il faut un pouvoir constitutionnel qui ait toujours ce que la ballia avait d'utile, et qui n'ait jamais ce qu'elle avait de dangereux ; c'est-à-dire, qui ne puisse ni condamner, ni incarcérer, ni dépouiller, ni proscrire, mais qui se borne à ~~être~~ le pouvoir aux hommes ou aux assemblées qui ne sauraient plus long-temps le posséder sans péril.

La monarchie constitutionnelle résout seule ce grand problème ; et pour mieux fixer les idées, je prie le lecteur de rapprocher mes assertions de la réalité. Cette réalité se trouve dans la monarchie anglaise. Elle crée ce pouvoir neutre et intermédiaire : c'est le pouvoir royal séparé du pouvoir exécutif. Le pouvoir exécutif est destitué sans être poursuivi. Le roi n'a pas besoin de convaincre ses ministres d'une faute, d'un crime ou d'un projet coupable pour les renvoyer ; il les renvoie sans les punir : ainsi tout ce qui est nécessaire a lieu, sans rien de ce qui est injuste et, comme il arrive toujours, ce moyen, parce

qu'il est juste, est encore utile sous un autre point de vue.

C'est un grand vice dans toute constitution, que de ne laisser d'alternative aux hommes puissans, qu'entre leur puissance et l'échafaud.

Il y a, entre la destitution du pouvoir exécutif et son châtiment, la même différence qu'entre la dissolution des assemblées représentatives et la mise en accusation de leurs membres. Si l'on remplaçait la première de ces mesures par la seconde, nul doute que les assemblées, menacées non-seulement dans leur existence politique, mais dans leur existence individuelle, ne devinssent furieuses par le sentiment du péril, et que l'État ne fût exposé aux plus grands maux. Il en est de même du pouvoir exécutif. Si vous substituez à la faculté de le destituer sans le punir, celle de le mettre en jugement, vous excitez sa crainte et sa colère; il défendra son pouvoir pour sa sûreté. La monarchie constitutionnelle prévient ce danger. Les représentans après la dissolution de leur assemblée, les ministres après leur destitution, rentrent dans la classe des autres citoyens. Et les résultats de ces deux grands préservatifs contre les factions et les abus, sont également efficaces et paisibles.

III. La sanction royale est nécessaire pour que les résolutions des assemblées représentatives aient force de loi.

Observations. — Quand l'autorité chargée de veiller à l'exécution des lois n'a pas le droit de s'opposer à celles qu'elle trouve dangereuses, la division des pouvoirs, qui est d'ordinaire la garantie de la liberté, devient un danger et un fléau. Cette division est excellente, en ce qu'elle rapproche, autant qu'il est possible, l'intérêt des gouvernans de celui des gouvernés. Les hommes chargés de l'exécution des lois ont, par leur autorité même, mille moyens d'échapper à l'action de ces lois. Il est donc à redouter que, s'ils les font, elles ne se ressentent d'être faites par des hommes qui ne craignent pas qu'elles retombent sur eux. En séparant la confection des lois de leur exécution, vous atteignez ce but, que ceux qui font les lois, s'ils sont gouvernans en principe, sont gouvernés en application; et que ceux qui les exécutent, s'ils sont gouvernans en application, sont gouvernés en principe. Mais si, en divisant ainsi le pouvoir, vous ne mettez point de bornes à l'autorité législative, il arrive qu'une classe d'hommes fait les lois sans s'embarrasser des maux qu'elles occasionnent, et qu'une autre classe exécute ces lois, en se croyant innocente du mal qu'elle fait, parce qu'elle n'a pas contribué aux lois mêmes. La justice et l'humanité se trouvent entre ces deux classes, sans pouvoir parler ni à l'une ni à l'autre. Mieux vaudrait alors mille fois que le pouvoir qui exécute les lois

fût aussi chargé de les faire : au moins apprécierait-il les difficultés et les douleurs de l'exécution.

Lorsque le prince concourt à la formation des lois et que son consentement est nécessaire , leurs vices n'arrivent jamais au même degré que lorsque les corps représentatifs décident sans appel. Le prince et les ministres s'éclairent par l'expérience. Quand ils ne seraient pas ramenés par le sentiment de ce qui se doit , ils le seraient par la connaissance de ce qui se peut. Le pouvoir représentatif, au contraire, ne rencontre jamais l'expérience. L'impossibilité n'existe jamais pour lui. Il ne lui faut que vouloir ; une autre autorité exécute. Or, vouloir est toujours possible : c'est exécuter qui ne l'est pas.

Un pouvoir obligé de prêter son appui à la loi qu'il désapprouve est bientôt sans force et sans considération. Il est sans force, parce que ses agens lui désobéissent, sûrs de ne pas lui déplaire en contrariant des ordres qui ne sont pas sa volonté. Il se déconsidère, en employant son autorité pour des mesures condamnées par son jugement ou sa conscience.

Aucun pouvoir n'exécute d'ailleurs avec zèle une loi qu'il désapprouve. Chaque obstacle lui est naturellement un secret triomphe. Il n'est pas dans l'homme de faire des efforts pour vaincre une résistance qui est en faveur de son opinion. Empêcher les hommes d'agir est déjà très-diffi-

cile ; les contraindre à l'action est impossible. Cette vérité s'applique aux individus mêmes qui ne sont revêtus d'aucune puissance. A plus forte raison s'applique-t-elle aux dépositaires d'une grande autorité.

D'autres motifs encore rendent la sanction royale ou le droit du veto indispensable.

Les gouvernemens qui admettent des assemblées représentatives sont menacés d'un danger dont savent se préserver les gouvernemens absolus , qui , à la vérité , en courent d'autres en bien plus grand nombre. Ce danger , c'est la multiplicité des lois. On peut dire que la multiplicité des lois est la maladie des États représentatifs , parce que dans ces États tout se fait par les lois ; tandis que l'absence des lois est la maladie des monarchies sans limites , parce que dans ces monarchies tout se fait par les hommes.

La multiplicité des lois flatte dans les législateurs deux penchans naturels , le besoin d'agir et le plaisir de se croire nécessaires. Toutes les fois que vous donnez à un homme une vocation spéciale , il aime mieux faire plus que moins. Ceux qui sont chargés d'arrêter les vagabonds sur les grandes routes , sont tentés de chercher querelle à tous les voyageurs. Quand les espions n'ont rien découvert , ils inventent. Il suffit de créer dans un pays un ministère qui surveille les conspirateurs , pour qu'on entende parler sans cesse de

conspirations. Les législateurs se partagent l'existence humaine, par droit de conquête, comme les généraux d'Alexandre se partageaient le monde.

C'est l'imprudente multiplicité des lois qui, à de certaines époques, a jeté de la défaveur sur ce qu'il y a de plus noble, sur la liberté, et fait chercher un asile dans ce qu'il y a de plus misérable et de plus bas, dans la servitude.

Le veto est donc nécessaire, et il doit être absolu, tant pour la dignité du monarque, que pour l'exécution des lois mêmes. Plusieurs lois sont importantes, surtout à l'époque où elles sont faites. C'est alors que l'on sent ou que l'on croit sentir leur nécessité. Le veto suspensif, qui ajourne à un temps éloigné une loi que ses auteurs disent urgente, paraît une véritable dérision : la question se dénature, on ne discute plus la loi, on dispute sur les circonstances.

L'exercice du veto absolu repose sur une assertion raisonnable : *la loi est mauvaise, je la repousse*. L'exercice du veto suspensif qui se borne à dire : *je n'adopte telle loi qu'à telle époque et à telle époque*, prend souvent un caractère d'absurdité. Les auteurs de la loi fixent alors l'attention du peuple, non sur la loi sur laquelle ils auraient tort, mais sur l'époque qui semble leur donner raison. Prenons pour exemple un décret fameux et funeste, celui qui atteignit les prêtres en 1792. Si le roi eût pu lui opposer un veto absolu, la

seule question eût été la bonté intrinsèque de la loi ; et certes , il n'eût pas été difficile d'en prouver l'injustice. Mais le roi n'étant investi que du veto suspensif , on n'examinait plus la loi en elle-même ; on disait : les prêtres agitent la France aujourd'hui , et le roi refuse de les réprimer avant deux ans.

IV. Le roi peut ajourner les assemblées représentatives , et dissoudre celle de ces assemblées qui est élue par le peuple.

Observations. — Aucune liberté ne peut exister , dans un grand pays , sans assemblées représentatives , investies de prérogatives légales et fortes. Mais ces assemblées ne sont pas sans danger ; et pour l'intérêt de la liberté même , il faut préparer des moyens infailibles de prévenir leurs écarts.

Lorsqu'on n'impose point de bornes à l'autorité représentative , les représentans du peuple ne sont point des défenseurs de la liberté , mais des candidats de tyrannie : or , quand la tyrannie est constituée , elle est peut-être d'autant plus affreuse que les tyrans sont plus nombreux. Sous une constitution dont la représentation nationale fait partie , la nation n'est libre que lorsque ses députés ont un frein.

Une assemblée qui ne peut être réprimée ni contenue , est de toutes les puissances la plus aveugle dans ses mouvemens , la plus incalculable

dans ses résultats, pour les membres mêmes qui la composent. Elle se précipite dans des excès qui, au premier coup-d'œil, sembleraient s'exclure. Une activité indiscrete sur tous les objets, une multiplicité de lois sans mesure ; le désir de plaire à la partie passionnée du peuple, en s'abaissant à son impulsion, ou même en la devançant ; le dépit que lui inspire la résistance qu'elle rencontre, ou la censure qu'elle soupçonne ; alors l'opposition au sens national, et l'obstination dans l'erreur ; tantôt l'esprit de parti, qui ne laisse de choix qu'entre les extrêmes ; tantôt l'esprit de corps, qui ne donne de forces que pour usurper ; tour à tour la témérité ou l'indécision, la violence ou la fatigue, la complaisance pour un seul, ou la défiance contre tous ; l'entraînement par des sensations purement physiques, comme l'enthousiasme ou la terreur ; l'absence de toute responsabilité morale, la certitude d'échapper par le nombre à la honte de la lâcheté, ou au péril de l'audace : tels sont les vices des assemblées, lorsqu'elles ne sont pas renfermées dans des limites qu'elles ne puissent franchir.

Une assemblée dont la puissance est illimitée (et nous prouverons tout à l'heure qu'il n'y a de limite que dans la faculté de dissolution, attribuée à une autorité hors de l'assemblée), est plus dangereuse que le peuple. Les hommes réunis en grand nombre ont des mouvemens géné-

reux. Ils sont presque toujours vaincus par la pitié ou ramenés par la justice ; mais c'est qu'ils stipulent en leur propre nom. La foule peut sacrifier ses intérêts à ses émotions ; mais les représentans d'un peuple ne sont pas autorisés à lui imposer un tel sacrifice. La nature de leur mission les arrête. La violence d'un rassemblement populaire se combine en eux avec l'impossibilité d'un tribunal, et cette combinaison ne permet d'excès que celui de la rigueur. Ceux qu'on appelle traîtres dans une assemblée, sont d'ordinaire ceux qui réclament en faveur des mesures indulgentes. Les hommes implacables, si quelquefois ils sont blâmés, ne sont jamais suspects.

Aristide disait aux Athéniens rassemblés sur la place publique, que leur salut même serait trop chèrement acheté par une résolution injuste ou perfide. En professant cette doctrine, une assemblée craindrait que ses commettans, qui n'auraient reçu ni du raisonnement l'explication nécessaire, ni de l'éloquence l'impulsion généreuse, ne l'accusassent d'immoler l'intérêt public à l'intérêt privé.

Vainement compterait-on sur la force d'une majorité raisonnable, si cette majorité n'avait pas de garantie dans un pouvoir constitutionnel hors de l'assemblée. Une minorité bien unie, qui a l'avantage de l'attaque, qui effraie ou sé-

duit, argumente ou menace tour à tour, domine tôt ou tard la majorité. La violence réunit les hommes, parce qu'elle les aveugle sur tout ce qui n'est pas leur but général. La modération les divise, parce qu'elle laisse leur esprit ouvert à toutes les considérations partielles.

L'Assemblée Constituante était composée des hommes les plus estimés, les plus éclairés de la France. Que de fois elle décréta des lois que sa propre raison réprouvait ! Il n'existait pas dans l'Assemblée Législative cent hommes qui voulussent renverser le trône. Elle fut néanmoins, d'un bout à l'autre de sa triste et courte carrière, entraînée dans une direction inverse de ses volontés ou de ses désirs. Les trois quarts de la Convention avaient en horreur les crimes qui avaient souillé les premiers jours de la république ; et les auteurs de ces crimes, bien qu'en petit nombre dans son sein, ne tardèrent pas à la subjuguier.

Quiconque a parcouru les actes authentiques du parlement d'Angleterre, depuis 1640 jusqu'à sa dispersion par le colonel Pride, avant la mort de Charles I^{er}, doit être convaincu que les deux tiers de ses membres désiraient ardemment la paix que leurs votes repoussaient sans cesse, et regardaient comme funeste une guerre dont ils proclamaient chaque jour unanimement la nécessité.

Conclura-t-on de ces exemples, qu'il ne faut

pas d'assemblées représentatives? Mais alors le peuple n'aura plus d'organes, le gouvernement plus d'appui, le crédit public plus de garantie. La nation s'isolera de son chef; les individus s'isoleront de la nation, dont rien ne constatera l'existence. Ce sont les assemblées représentatives qui seules introduisent la vie dans le corps politique. Cette vie a sans doute ses dangers, et nous n'en avons pas affaibli l'image. Mais lorsque, pour s'en affranchir, les gouvernemens veulent étouffer l'esprit national, et y suppléer par du mécanisme, ils apprennent à leurs dépens qu'il y a d'autres dangers contre lesquels l'esprit national est seul une défense, et que le mécanisme le mieux combiné ne peut conjurer.

Il faut donc que les assemblées représentatives subsistent libres, imposantes, animées; mais il faut que leurs écarts puissent être réprimés. Or la force répressive doit être placée au dehors. Les règles qu'une assemblée s'impose par sa volonté propre sont illusoires et impuissantes. La même majorité qui consent à s'enchaîner par des formes, brise à son gré ces formes et reprend le pouvoir après l'avoir abdiqué.

Le veto royal, nécessaire pour les lois de détail, est insuffisant contre la tendance générale. Il irrite l'assemblée hostile, sans la désarmer. La dissolution de cette assemblée est le remède unique.

Cette dissolution n'est point, comme on l'a dit, un outrage aux droits du peuple; c'est au contraire, quand les élections sont libres, un appel fait à ses droits en faveur de ses intérêts. Je dis, quand les élections sont libres; car, quand elles ne sont pas libres, il n'y a point de système représentatif.

Entre une assemblée qui s'obstinerait à ne faire aucune loi, à ne pourvoir à aucun besoin, et un gouvernement qui n'aurait pas le droit de la dissoudre, quel moyen d'administration resterait-il? Or, quand un tel moyen ne se trouve pas dans l'organisation politique, les événemens le placent dans la force. La force vient toujours à l'appui de la nécessité. Sans la faculté de dissoudre les assemblées représentatives, leur inviolabilité sera toujours une chimère. Elles seront frappées dans leur existence, faute d'une possibilité de renouveler leurs élémens.

V. La nomination des juges appartient au roi.

Observations. — Un peuple chez lequel le pouvoir judiciaire n'est pas indépendant, un peuple chez lequel une autorité quelconque peut influencer sur les jugemens, diriger ou forcer l'opinion des juges, employer contre l'innocent qu'elle veut perdre les apparences de la justice, et se cacher derrière les lois pour frapper ses victimes de leur glaive, un tel peuple est dans une situation

plus malheureuse, plus contraire au but et aux principes de l'état social, que la horde sauvage des bords de l'Ohio, ou que le Bédouin du désert.

Or l'élection périodique par le peuple, la nomination temporaire par le gouvernement, la possibilité de révocation à moins d'un jugement positif, portent d'égales atteintes à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Cette indépendance n'est assurée que par l'inamovibilité des juges.

On s'est élevé fortement contre la vénalité des charges. C'était un abus; mais cet abus avait un avantage que l'ordre judiciaire qui l'a remplacé nous a fait regretter souvent.

Pendant vingt-cinq années, les tribunaux, les juges, les jugemens, rien n'a été libre. Les divers partis se sont emparés, tour à tour, des instrumens et des formes de la loi. Le courage des guerriers les plus intrépides eût à peine suffi à nos magistrats pour prononcer leurs arrêts suivant leur conscience. Ce courage qui fait braver la mort dans une bataille, est plus facile que la profession publique d'une opinion indépendante au milieu des menaces des tyrans ou des factieux. Un juge amovible ou révocable est plus dangereux qu'un juge qui a acheté son emploi. Avoir acheté sa place est une chose moins corruptrice qu'avoir toujours à redouter de la perdre. Je suppose d'ailleurs établies et consacrées l'institution

des jurés, la publicité des procédures, et l'existence de lois sévères contre les juges prévaricateurs. Mais ces précautions prises, que le pouvoir judiciaire soit dans une indépendance parfaite, que toute autorité s'interdise jusqu'aux insinuations contre lui. Rien n'est plus propre à dépraver l'opinion et la morale publique, que ces déclamations perpétuelles, répétées parmi nous dans tous les sens, à toutes les époques, contre des hommes qui devaient être inviolables ou qui devaient être jugés.

Que surtout aucune autorité politique n'intervienne dans les sentences. Nous lisions jadis dans un sénatus-consulte : Le sénat casse les jugemens des tribunaux civils et criminels, lorsqu'ils sont attentatoires à la sûreté de l'État : et rien ne disait ce que l'on entendait par la sûreté de l'État ; et rien n'apprenait ce qui résultait de l'annulation des jugemens, ni si l'on pouvait traduire les accusés absous devant d'autres juges, et les traîner de ville en ville, et de tribunaux en tribunaux, pour en trouver enfin qui les condamneraient ; et le sénat était un corps politique dont les membres pouvaient être comblés des faveurs de l'autorité, devenir généraux, ministres, et cependant rester sénateurs. Lorsqu'une corporation pareille peut annuler toutes les sentences, il n'existe chez une nation aucun pouvoir judi-

ciaire. Les peuplades les moins civilisées de l'Europe avaient, sous ce rapport, l'avantage sur les Français.

Je n'ai pas hésité à penser que la nomination des juges devait appartenir au roi. Dans une monarchie constitutionnelle, il faut donner au pouvoir royal toute l'influence et même toute la popularité que la liberté comporte. Le peuple peut se tromper fréquemment dans l'élection des juges. Les erreurs du pouvoir royal sont nécessairement plus rares : il n'a aucun intérêt à en commettre ; il en a un pressant à s'en préserver, puisque les juges sont inamovibles, et qu'il ne s'agit pas de commissions temporaires..

J'ajoute, en finissant, que, pour achever de garantir l'indépendance des juges, il faut accroître leurs appointemens. Règle générale : attachez aux fonctions publiques des salaires qui entourent de considération ceux qui les occupent, ou rendez-les tout-à-fait gratuites. Nous examinerons plus loin cette question, relativement aux représentans du peuple qui sont en évidence et qui peuvent espérer la gloire ; mais les fonctions de juges ne sont pas de nature à être exercées gratuitement, et toute fonction qui a besoin d'un salaire est méprisée, si ce salaire est très-modique. Diminuez le nombre des juges ; assignez-leur des arrondissemens qu'ils par-

courent, et donnez-leur des appointemens considérables.

VI. Le roi a le droit de faire grâce.

Observations. — On a opposé au droit de faire grâce un de ces dilemmes tranchans qui semblent simplifier les questions, parce qu'ils les faussent. Si la loi est juste, a-t-on dit, nul ne doit avoir le droit d'en empêcher l'exécution; si la loi est injuste, il faut la changer. Il ne manque à ce raisonnement qu'une condition, c'est qu'il y ait une loi pour chaque fait.

Plus une loi est générale, plus elle s'éloigne des actions particulières, sur lesquelles néanmoins elle est destinée à prononcer. Une loi ne peut être parfaitement juste que pour une seule circonstance; dès qu'elle s'applique à deux circonstances, que distingue la différence la plus légère, elle est plus ou moins injuste dans l'un des deux cas. Les faits se nuancent à l'infini; les lois ne peuvent suivre toutes ces nuances. Le dilemme que nous avons rapporté est donc erroné. **La loi** peut être juste, comme loi générale, c'est-à-dire, il peut être juste d'attribuer telle peine à telle action; et cependant la loi peut n'être pas juste dans son application à tel fait particulier, c'est-à-dire, telle action matériellement la même que celle que la loi avait en vue, peut en différer d'une manière réelle, bien qu'indéfinissable léga-

lement. Le droit de faire grâce n'est autre chose que la conciliation de la loi générale avec l'équité particulière.

La nécessité de cette conciliation est si impérieuse, que dans tous les pays où le droit de faire grâce est rejeté, l'on y supplée par toutes sortes de ruses. Parmi nous, autrefois, le tribunal de cassation s'en était investi à quelques égards. Il cherchait, dans les jugemens qui semblaient infliger des peines trop rigoureuses, un vice de forme qui en autorisât l'annulation; et pour y parvenir, il avait fréquemment recours à des formalités très-minutieuses : mais c'était un abus, bien que son motif le rendît excusable; il vaut mieux en revenir à une idée simple, et rendre au pouvoir royal une de ses prérogatives les plus touchantes et les plus naturelles.

VII. Le roi décide de la paix et de la guerre, de manière cependant à ce que, dans aucun traité avec une puissance étrangère, aucune clause ne puisse être insérée, qui influe sur la condition ou les droits des citoyens dans l'intérieur du royaume.

Observations. — Tout le monde est d'accord sur cette disposition; il serait donc inutile d'en développer la nécessité. Observons seulement ici que, par une déviation bien inexplicable de ses propres principes, notre prétendue constitution

consulaire, qui avait pris à tâche d'anéantir tout pouvoir représentatif, investissait néanmoins les assemblées, qu'elle appelait représentatives, du droit de prononcer sur la conclusion des traités. Cette prérogative ne sert qu'à jeter de la défaveur sur les représentans d'un peuple. Après la conclusion d'un traité, le rompre est toujours une résolution violente et odieuse; c'est en quelque sorte enfreindre le droit des nations, qui ne communiquent entre elles que par leurs gouvernemens. La connaissance des faits manque toujours à une assemblée; elle ne peut, en conséquence, être juge de la nécessité d'un traité de paix. Quand la constitution l'en fait juge, les ministres peuvent entourer la représentation nationale de la haine populaire. Un seul article, jeté avec adresse au milieu des conditions de la paix, place une assemblée dans l'alternative, ou de perpétuer la guerre, ou de sanctionner des dispositions attentatoires à la liberté ou à l'honneur.

L'Angleterre mérite encore ici de nous servir de modèle. Les traités sont examinés par le Parlement, non pour les rejeter ou pour les admettre, mais pour déterminer si les ministres ont rempli leur devoir dans les négociations. La désapprobation du traité n'a de résultat que le renvoi ou l'accusation du ministre qui a mal servi son pays.

Cette question n'arme point la masse du peuple , avide de repos , contre l'assemblée qui paraîtrait vouloir lui en disputer la jouissance , et cette faculté contient toutefois les ministres avant la conclusion des traités.

VIII. La personne du roi est inviolable et sacrée (1).

(1) Voyez plus bas les observations sur la responsabilité.

CHAPITRE III.

DU POUVOIR EXÉCUTIF OU DES MINISTRES.

I. Le pouvoir exécutif est confié à des ministres.

II. Ces ministres proposent les lois en leur nom dans le sein des assemblées représentatives, et concurremment avec les autres membres de ces assemblées.

Observations. — On verra plus loin que les ministres doivent être éligibles aux fonctions de représentans du peuple, et les membres des assemblées représentatives susceptibles d'être nommés aux fonctions du ministère. Nous en exposerons les motifs.

III. Les ministres signent en leur nom tous les actes du pouvoir exécutif.

IV. Les ministres sont responsables.

Observations — J'ai déjà précédemment observé que la responsabilité était de toutes les questions constitutionnelles la plus insoluble, si l'on ne distinguait pas soigneusement le pouvoir royal du pouvoir exécutif. C'est pour cette raison

que les gouvernemens républicains ont échoué dans toutes leurs tentatives pour organiser la responsabilité.

Un monarque héréditaire peut et doit être irresponsable : c'est un être à part au sommet de l'édifice ; son attribution , qui lui est particulière, et qui est permanente, non-seulement en lui, mais dans sa race entière, depuis ses ancêtres jusqu'à ses descendans, le sépare de tous les individus de son empire. Il n'est nullement extraordinaire de déclarer un homme inviolable, lorsqu'une famille est investie du droit de gouverner un grand peuple , à l'exclusion des autres familles, et au risque de toutes les chances de la succession.

Le monarque lui-même se prête sans répugnance à la responsabilité de ses ministres. Il a des biens plus précieux à défendre que tel ou tel détail de l'administration. tel ou tel exercice partiel de l'autorité. Sa dignité est un patrimoine de famille, qu'il retire de la lutte, en abandonnant son ministère. Mais ce n'est que lorsque la puissance est de la sorte sacrée, que vous pouvez séparer la responsabilité d'avec la puissance.

Un pouvoir républicain, se renouvelant périodiquement, n'est point un être à part, ne frappe en rien l'imagination, n'a point droit à l'indulgence pour ses erreurs, puisqu'il a brigué le poste qu'il occupe, et n'a rien de plus précieux à défendre que son autorité, qui est compromise dès

qu'on attaque son ministère, composé d'hommes comme lui, et avec lesquels il est toujours de fait solidaire.

Rendre le pouvoir suprême inviolable, c'est constituer ses ministres juges de l'obéissance qu'ils lui doivent. Ils ne peuvent, à la vérité, lui refuser cette obéissance qu'en donnant leur démission; mais alors l'opinion publique devient juge à son tour entre le pouvoir supérieur et les ministres, et la faveur est naturellement du côté des hommes qui paraissent avoir fait à leur conscience le sacrifice de leurs intérêts. Ceci n'a pas d'inconvéniens dans la monarchie héréditaire. Les élémens dont se compose la vénération qui entoure le monarque, empêchent qu'on ne le compare avec ses ministres, et la permanence de sa dignité fait que tous les efforts de leurs partisans se dirigent contre le ministère nouveau. Mais dans une république, la comparaison s'établirait entre le pouvoir suprême et les anciens ministres; elle menerait à désirer que ceux-ci devinssent le pouvoir suprême, et rien, dans sa composition ni dans ses formes, ne semblerait s'y opposer.

Entre un pouvoir républicain non responsable, et un ministère responsable, le second est tout, et le premier ne tarderait pas à être connu pour inutile. La non-responsabilité du gouvernement à ne rien faire que pour son in-

nistres. Mais alors quelle est l'utilité du pouvoir supérieur au ministère? Dans une monarchie, c'est d'empêcher que d'autres ne s'en emparent, et d'établir un point fixe, inattaquable, dont les passions ne puissent approcher. Mais rien de pareil n'a lieu dans une république, où tous les citoyens peuvent arriver au pouvoir suprême.

Supposez dans la constitution de 1795 un directoire inviolable, et un ministère actif et énergique. Aurait-on souffert long-temps cinq hommes qui ne faisaient rien, derrière six hommes qui auraient tout fait? Un gouvernement républicain a besoin d'exercer sur ses ministres une autorité plus absolue qu'un monarque héréditaire; car il est exposé à ce que ses instrumens deviennent ses rivaux. Mais, pour qu'il exerce une telle autorité, il faut qu'il appelle sur lui-même la responsabilité des actes qu'il commande: car on ne peut se faire obéir des hommes qu'en les garantissant du résultat de l'obéissance.

Les républiques sont donc forcées à rendre responsable le pouvoir suprême. Mais alors la responsabilité devient illusoire.

Une responsabilité qui ne peut s'exercer que sur des hommes dont la chute interromprait les relations extérieures, et frapperait d'immobilité les rouages intérieurs de l'Etat, ne s'exerce jamais. Voudra-t-on bouleverser la société, pour venger les droits d'un, de dix, de cent, de mille

citoyens, disséminés sur une surface de trente mille lieues carrées? L'arbitraire sera sans remède, parce que le remède sera toujours plus fâcheux qu'un mal modéré. Les coupables échapperont, tantôt par l'usage qu'ils feront de leur pouvoir pour corrompre, tantôt parce que ceux même qui seraient disposés à les accuser, frémissent de l'ébranlement qu'une accusation ferait éprouver à l'édifice constitutionnel. Car, pour venger la violation d'une loi particulière, il faudra mettre en péril ce qui sert de garantie à toutes les lois. Ainsi les hommes faibles et les hommes raisonnables, les hommes vénaux et les hommes scrupuleux se trouveront engagés par des motifs différens à ménager les dépositaires infidèles de l'autorité exécutive. La responsabilité sera nulle, parce qu'elle aura été dirigée trop haut. Enfin, comme il est de l'essence du pouvoir, lorsqu'il peut abuser impunément, d'abuser toujours davantage, si les vexations se multiplient au point d'être intolérables, la responsabilité s'exercera; mais, étant dirigée contre les chefs du gouvernement, elle sera probablement suivie de la destruction du gouvernement.

Je n'ai point ici à examiner s'il serait possible, par une organisation nouvelle, de remédier à l'inconvénient relatif à la responsabilité dans une constitution républicaine. Ce que j'ai voulu prouver, c'est que la première condition, qui

est indispensable pour que la responsabilité s'exerce, c'est de séparer le pouvoir exécutif du pouvoir suprême. La monarchie constitutionnelle atteint ce grand but; mais on reperdrait cet avantage si l'on confondait ces deux pouvoirs (1).

V. La responsabilité des ministres ne détruit pas celle de leurs agens, et cette responsabilité commence à l'auteur immédiat de l'acte qui en est l'objet.

Observations. — Cette règle, établie en Angleterre, est d'autant plus nécessaire à consacrer en France, que nous sommes accoutumés à la négliger. Notre dernière constitution l'avait méconnue, en dirigeant exclusivement la responsabilité sur les ministres, et en déclarant inviolables tous les autres agens du pouvoir, notamment les conseillers d'état, bien que plusieurs d'entre eux fussent chargés de fonctions dont la responsabilité doit être une conséquence inséparable. Elle doit peser sur tous les degrés de la hiérarchie constitutionnelle. Lorsqu'une route légale n'est pas tracée pour soumettre tous les agens à l'accusation qu'ils peuvent tous méri-

(1) Je n'ai traité ici que de la nécessité de distinguer le pouvoir ministériel ou exécutif d'avec le pouvoir royal, pour que la responsabilité fût possible. Quant à l'organisation de la responsabilité, je renvoie le lecteur à l'ouvrage sur la responsabilité des ministres.

ter, la vaine apparence de la responsabilité n'est qu'un piège funeste à ceux qui seraient tentés d'y croire (1).

(1) Il est à regretter que la charte n'ait pas aboli formellement cet article de nos constitutions antérieures. Aujourd'hui, encore, l'on ne peut poursuivre la réparation d'aucun délit, commis par le dépositaire le plus subalterne de l'autorité, dans l'exercice de ses fonctions, sans le consentement de la puissance suprême. Un citoyen est-il maltraité, calomnié, lésé d'une manière quelconque par le maire de son village, la constitution actuelle, héritière de l'article 75 de celle de l'an 8, se place entre lui et l'agresseur. Il y a ainsi dans cette seule classe de fonctionnaires quarante-quatre mille inviolables au moins, et peut-être deux cent mille dans les autres degrés de la hiérarchie. Ces inviolables peuvent tout faire sans qu'aucun tribunal ait la faculté d'instruire contre eux, tant que l'autorité supérieure garde le silence

CILAPITRE IV.

DU POUVOIR REPRÉSENTATIF.

I. LE pouvoir représentatif réside en deux chambres (1).

II. La première chambre est héréditaire, nommée par le roi, et le nombre de ses membres est illimité (2).

(1) Tous les freins qu'une assemblée unique s'impose à elle-même, les précautions contre l'urgence, la nécessité des deux tiers des voix ou de l'unanimité; tous ces freins, dis-je, sont illusoires. Une chambre unique met en présence une majorité et une minorité, avec cette circonstance de plus contre la minorité, que le règlement qu'elle invoque est l'ouvrage de la majorité, qui a toujours le sentiment de pouvoir défaire ce qu'elle a fait. La division des deux sections séparées crée au contraire deux corps qui ont intérêt à défendre leurs opinions respectives. Il y a majorité contre majorité. Celle du corps le plus nombreux n'étant elle-même qu'une majorité de convention, c'est-à-dire, factice, en comparaison de la nation entière, n'ose révoquer en doute la légalité de la majorité moins nombreuse qui lui est opposée.

(2) Je ne me déguise point que cet article m'expose à des objections très-graves. On m'a déjà reproché, dans une occasion où ce reproche m'était fort pénible, mon opinion en faveur de l'hérédité de la pairie. Si je

Observations. — Dans une monarchie héréditaire, l'hérédité d'une classe est indispensable. Il est impossible de concevoir comment, dans un pays où toute distinction de naissance serait rejetée, on consacrerait ce privilège pour la transmission la plus importante, pour celle de la fonction qui intéresse le plus essentiellement le repos et la vie des citoyens. Pour que le gouvernement d'un seul subsiste sans classe héréditaire, il faut que ce soit un pur despotisme. Tout peut aller plus ou moins long-temps sous le despotisme qui n'est que la force. Mais tout ce qui se maintient par le despotisme court ses chances, c'est-à-dire, est menacé d'un renversement. Les élémens du gouvernement d'un seul, sans classe héréditaire, sont : un homme qui commande, des soldats qui exécutent, un peuple qui obéit. Pour donner d'autres appuis à la monarchie, il faut un corps intermédiaire : Montesquieu l'exige, même dans la monarchie élective. Partout où vous placez un seul homme à un tel degré d'élé-

persis. — Cette opinion, c'est qu'après y avoir de nouveau mûrement réfléchi, je ne vois pas qu'on puisse se passer d'une magistrature politique héréditaire dans une monarchie constitutionnelle; et c'est dans cette hypothèse seule que j'écris: J'ai pourtant consacré une longue note à examiner les objections dans toute leur force. Je voudrais sur ce point convaincre mes adversaires, ou être convaincu par eux, car il m'est douloureux de me trouver en opposition avec des hommes avec lesquels mon plus vif désir serait d'être toujours d'accord.

La seconde cause de nos défiances actuelles contre l'élection directe, c'est qu'aucune de nos constitutions n'avait assigné de bornes au pouvoir législatif. La souveraineté du peuple, absolue, illimitée, avait été transmise par la nation, ou du moins en son nom, comme c'est l'ordinaire, par ceux qui la dominaient, à des assemblées représentatives. Il dut en résulter l'arbi-

traire le plus inouï. La constitution (1), qui, la première, mit un terme à ce despotisme, ne restreignait pas encore suffisamment le pouvoir législatif. Elle ne consacrait ni l'indispensable véto du pouvoir royal, ni la possibilité non moins indispensable de la dissolution des assemblées représentatives; elle ne garantissait pas même, comme certaines constitutions américaines (2), les droits les plus sacrés des individus, contre les empiétemens des législateurs. Doit-on s'étonner que le pouvoir législatif ait continué de faire du mal? L'on s'en est pris à l'élection directe; c'était une méprise profonde. Il n'en fallait point accuser le mode de nomination des législateurs, mais la nature de leur autorité. La faute n'en était pas aux choix faits par les représentés, mais aux pouvoirs sans frein des représentans. Le mal n'aurait pas été moins grand, quand les mandataires de la nation se seraient nommés eux-mêmes, ou quand ils auraient été nommés par une corporation constituée quelconque. Ce mal tenait à ce que leur volonté, décorée du nom de loi, n'était contre-balancée, réprimée, arrêtée par rien. Quand l'autorité législative s'étend à tout,

(1) La constitution dite de l'an 3.

(2) Les membres de la législature de New-Jersey font serment de ne pas voter contre les élections périodiques, le jugement par jury, la liberté de conscience, et celle de la presse.

elle ne peut faire que du mal, de quelque manière qu'elle soit nommée.

Les faits ne prouvent donc rien contre l'élection directe. Comparons-lui maintenant les modes d'élection qu'on a prétendu lui substituer ; et nous reviendrons aux raisonnemens allégués contre elle pour justifier ces modes.

La constitution consulaire en a établi deux successivement.

VII. Aucun discours écrit ne peut être lu dans l'une ou l'autre chambre (1).

Observations. — Quand les orateurs, dans une assemblée, sont obligés de parler d'abondance, celui qui prend la parole est naturellement conduit à répondre à celui qui l'a précédé. Les raisonnemens qu'il vient d'entendre ont fait impression sur son esprit, il ne peut les bannir de sa mémoire; et, lors même qu'il s'est préparé à suivre une autre série d'idées, il en a rencontré de

(1) Cet article paraît d'abord minutieux, et il est plus réglementaire que constitutionnel. j'en conviens mais l'abus des discours écrits a eu tant d'influence, et a tellement dénaturé la marche de nos assemblées, qu'il est bien désirable d'y porter remède.

nouvelles qu'il est forcé d'amalgamer aux siennes, pour les appuyer ou les combattre. De la sorte, une véritable discussion s'engage, et les questions sont présentées sous leurs divers points de vue.

Quand les orateurs se bornent à lire ce qu'ils ont écrit dans le silence de leur cabinet, ils ne discutent plus, ils amplifient : ils n'écoutent point, car ce qu'ils entendraient ne doit rien changer à ce qu'ils vont dire : ils attendent que celui qu'ils doivent remplacer ait fini : ils n'examinent pas l'opinion qu'il défend, ils comptent le temps qu'il emploie, et qui leur paraît un retard. Alors il n'y a plus de discussion, chacun reproduit des objections déjà réfutées ; chacun laisse de côté ce qu'il n'a pas prévu, tout ce qui dérangerait son plaidoyer terminé d'avance. Les orateurs se succèdent sans se rencontrer ; s'ils se réfutent, c'est par hasard : ils ressemblent à deux armées qui défileraient en sens opposé, l'une à côté de l'autre, s'apercevant à peine, évitant même de se regarder, de peur de sortir de la route irrévocablement tracée.

Le inconvénient d'une discussion qui se compose de discours écrits, n'est ni le seul, ni le plus à craindre ; il en est un plus grave, et qui m'a déterminé à placer parmi les articles constitutionnels une disposition qui peut seule sembler minutieuse.

Ce qui, parmi nous, menace le plus et le bon

ordre et la liberté, ce n'est pas l'exagération, ce n'est pas l'erreur, ce n'est pas l'ignorance, bien que toutes ces choses ne manquent pas : c'est le besoin de faire effet. Ce besoin, qui dégénère en une sorte de fureur, est d'autant plus dangereux, qu'il n'a pas sa source dans la nature de l'homme, mais est une création sociale, fruit tardif et factice d'une vieille civilisation et d'une capitale immense. En conséquence, il ne se modère pas lui-même, comme toutes les passions naturelles qu'usc leur propre durée. Le sentiment ne l'arrête point, car il n'a rien de commun avec le sentiment ; la raison ne peut rien contre lui, car il ne s'agit pas d'être convaincu, mais de convaincre. La fatigue même ne le calme pas ; car celui qui l'éprouve ne consulte pas ses propres sensations, mais observe celles qu'il produit sur d'autres. Opinions, éloquence, émotions, tout est moyen, et l'homme lui-même se métamorphose en un instrument de sa propre vanité.

Dans une nation tellement disposée, il faut, le plus qu'il est possible, enlever à la médiocrité l'espoir de produire un effet quelconque par des moyens à sa portée : je dis un effet quelconque car notre vanité est humble en même temps qu'elle est effrénée : elle aspire à tout, et se contente de peu. A la voir exposer ses prétentions, on la dirait insatiable : à la voir se repaître des plus petits succès, on admire sa frugalité.

Appliquons ces vérités à notre sujet. Voulez-vous que nos assemblées représentatives soient raisonnables? Imposez aux hommes qui veulent y briller, la nécessité d'avoir du talent. Le grand nombre se réfugiera dans la raison, comme pis aller; mais si vous ouvrez à ce grand nombre une carrière où chacun puisse faire quelques pas, personne ne voudra se refuser cet avantage. Chacun se donnera son jour d'éloquence, et son heure de célébrité. Chacun, pouvant faire un discours écrit ou le commander, prétendra marquer son existence législative, et les assemblées deviendront des académies, avec cette différence, que les harangues académiques y décideront et du sort et des propriétés, et même de la vie des citoyens.

Je me refuse à citer d'incroyables preuves de ce désir de faire effet, aux époques les plus déplorables de notre révolution. J'ai vu des représentans chercher des sujets de discours, pour que leur nom ne fût pas étranger aux grands **mouvements** qui avaient eu lieu; le sujet trouvé, le discours écrit, le résultat leur était indifférent. En bannissant les discours écrits, nous créerons dans nos assemblées ce qui leur a toujours manqué, cette majorité silencieuse qui, disciplinée, pour ainsi dire, par la supériorité des hommes de talent, est réduite à les écouter, faute de pouvoir parler à leur place; qui s'éclaire, parce

qu'elle est condamnée à être modeste, et qui devient raisonnable en se taisant. Une majorité de ce genre fait en Angleterre la force et la dignité de la chambre des communes, tandis que l'éloquence de quelques orateurs en fait l'ornement et l'éclat.

CHAPITRE VII.

DES DROITS POLITIQUES.

I. Les droits politiques consistent à être membre des diverses autorités nationales, à être membre des autorités locales des départemens, et à concourir à l'élection de ces diverses autorités.

II. Sont aptes à exercer les droits politiques tous les Français qui possèdent, soit une propriété foncière, soit une propriété industrielle, payant un impôt déterminé (1), soit une ferme, en vertu d'un bail suffisamment long et non résiliable, et qui, par cette possession, existent sans le secours d'un salaire qui les rende dépendans d'autrui.

(1) J'avais été d'avis dans mes Principes de politique de n'accorder les droits de cité qu'aux propriétaires fonciers, et l'expérience m'a éclairé. J'ai vu que dans notre siècle la propriété industrielle était une propriété plus réelle encore et surtout plus puissante que celle du sol, et, reconnaissant mon erreur, j'ai corrigé mon ouvrage

Observations. — Aucun peuple n'a considéré comme membres de l'État tous les individus résidant, de quelque manière que ce fût, sur son territoire. Il n'est pas ici question des distinctions qui, chez les anciens, séparaient les esclaves des hommes libres, et qui, chez les modernes, séparent les nobles des roturiers. La démocratie la plus absolue établit deux classes : dans l'une sont relégués les étrangers et ceux qui n'ont pas atteint l'âge prescrit par la loi pour exercer les droits de cité : l'autre est composée des hommes parvenus à cet âge, et nés dans le pays. Il existe donc un principe d'après lequel, entre les individus rassemblés sur un territoire, il en est qui sont membres de l'État, et il en est qui ne le sont pas.

Ce principe est évidemment que, pour être membre d'une association, il faut avoir un certain degré de lumières, et un intérêt commun avec les autres membres de cette association. Les hommes au-dessous de l'âge légal ne sont pas censés posséder ce degré de lumières; les étrangers ne sont pas censés se diriger par cet intérêt. La preuve en est, que les premiers, en arrivant à l'âge déterminé par la loi, deviennent membres de l'association politique; et que les seconds le deviennent par leur résidence, leurs propriétés ou leurs relations. L'on présume que ces choses donnent aux uns les lumières, aux autres l'intérêt requis.

Mais ce principe a besoin d'une extension ultérieure. Dans nos sociétés actuelles, la naissance dans le pays et la maturité de l'âge, ne suffisent point pour conférer aux hommes les qualités propres à l'exercice des droits de cité. Ceux que l'indigence retient dans une éternelle dépendance et qu'elle condamne à des travaux journaliers, ne sont ni plus éclairés que des enfans sur les affaires publiques, ni plus intéressés que des étrangers à une prospérité nationale dont ils ne connaissent pas les élémens, et dont ils ne partagent qu'indirectement les avantages.

Je ne veux faire aucun tort à la classe laborieuse. Cette classe n'a pas moins de patriotisme que les autres classes. Elle est prête souvent aux sacrifices les plus héroïques, et son dévouement est d'autant plus admirable, qu'il n'est récompensé ni par la fortune, ni par la gloire. Mais autre est, je le pense, le patriotisme qui donne le courage de mourir pour son pays, autre est celui qui rend capable de bien connaître ses intérêts. Il faut donc une condition de plus que la naissance et l'âge prescrits par la loi. Cette condition, c'est le loisir indispensable à l'acquisition des lumières, à la rectitude du jugement. La propriété seule assure ce loisir, la propriété seule rend les hommes capables de l'exercice des droits politiques.

L'on peut dire que l'état actuel de la société, mêlant et confondant de mille manières les pro-

propriétaires et les non-propriétaires, donne à une partie des seconds les mêmes intérêts et les mêmes moyens qu'aux premiers; que l'homme qui travaille n'a pas moins que l'homme qui possède, besoin de repos et de sécurité; que les propriétaires ne sont de droit et de fait que les distributeurs des richesses communes entre tous les individus, et qu'il est de l'avantage de tous que l'ordre et la paix favorisent le développement de toutes les facultés et de tous les moyens individuels.

Ces raisonnemens ont le vice de prouver trop. S'ils étaient concluans, il n'existerait plus aucun motif de refuser aux étrangers les droits de cité. Les relations commerciales de l'Europe font qu'il est de l'intérêt de la grande majorité européenne que la tranquillité et le bonheur règnent dans tous les pays. Le bouleversement d'un empire, quel qu'il soit, est aussi funeste aux étrangers, qui, par leurs spéculations pécuniaires, ont lié leur fortune à cet empire, que ce bouleversement peut l'être à ses propres habitans, si l'on en excepte les propriétaires. Les faits le démontrent. Au milieu des guerres les plus cruelles, les négocians d'un pays font souvent des vœux, et quelquefois des efforts, pour que la nation ennemie ne soit pas détruite. Néanmoins une considération si vague ne paraîtra pas suffisante pour élever les étrangers au rang de citoyens.

Remarquez que le but nécessaire des non-propriétaires est d'arriver à la propriété : tous les moyens que vous leur donnerez, ils les emploieront dans ce but. Si à la liberté de facultés et d'industrie que vous leur devez vous joignez les droits politiques que vous ne leur devez pas, ces droits, dans les mains du plus grand nombre, serviront infailliblement à envahir la propriété. Ils y marcheront par cette route irrégulière, au lieu de suivre la route naturelle, le travail : ce sera pour eux une source de corruption, pour l'État une source de désordres. Un écrivain célèbre a fort bien observé que, lorsque les non-propriétaires ont des droits politiques, de trois choses il en arrive une : ou ils ne reçoivent d'impulsion que d'eux-mêmes, et alors ils détruisent la société; ou ils reçoivent celle de l'homme ou des hommes en pouvoir, et ils sont des instrumens de tyrannie; ou ils reçoivent celle des aspirans au pouvoir, et ils sont des instrumens de factions. J'établis donc des conditions de propriété, et je les établis également pour les électeurs et pour les éligibles.

Dans tous les pays qui ont des assemblées représentatives, il est indispensable que ces assemblées, quelle que soit d'ailleurs leur organisation ultérieure, soient composées de propriétaires. Un individu, par un mérite éclatant, peut captiver la foule; mais les corps ont

besoin, pour se concilier la confiance, d'avoir des intérêts évidemment conformes à leurs devoirs. Une nation présume toujours que des hommes réunis sont guidés par leurs intérêts. Elle se croit sûre que l'amour de l'ordre, de la justice et de la conservation aura la majorité parmi les propriétaires. Ils ne sont donc pas utiles seulement par les qualités qui leur sont propres; ils le sont encore par les qualités qu'on leur attribue, par la prudence qu'on leur suppose, et par les préventions favorables qu'ils inspirent. Placez au nombre des législateurs, des non-propriétaires, quelque bien intentionnés qu'ils soient, l'inquiétude des propriétaires entravera toutes leurs mesures. Les lois les plus sages seront soupçonnées, et par conséquent désobéies, tandis que l'organisation opposée aurait concilié l'assentiment populaire, même à un gouvernement défectueux à quelques égards.

Durant notre révolution, les propriétaires ont, il est vrai, concouru avec les non-propriétaires à faire des lois absurdes et spoliatrices. C'est que les propriétaires avaient peur des non-propriétaires revêtus du pouvoir. Ils voulaient se faire pardonner leur propriété. La crainte de perdre ce qu'on a, rend pusillanime, et l'on imite alors la fureur de ceux qui veulent acquérir ce qu'ils n'ont pas. Les fautes ou les crimes des propriétaires furent une suite de l'influence des non-propriétaires.

Mais quelles sont les conditions de propriété qu'il est équitable d'établir ?

Une propriété peut être tellement restreinte, que celui qui la possède ne soit propriétaire qu'en apparence. Quiconque n'a pas en revenu, dit un écrivain qui a parfaitement traité cette matière (1), la somme suffisante pour exister pendant l'année, sans être tenu de travailler pour autrui, n'est pas entièrement propriétaire. Il se trouve, quant à la portion de propriété qui lui manque, dans la classe des salariés. Les propriétaires sont maîtres de son existence, car ils peuvent lui refuser le travail. Celui qui possède le revenu nécessaire pour exister indépendamment de toute volonté étrangère, peut donc seul exercer les droits de cité. Une condition de propriété inférieure est illusoire : une condition de propriété plus élevée est injuste.

Je ne crois point m'être écarté de ces principes, en reconnaissant pour propriétaire celui qui tient à long bail une ferme d'un revenu suffisant. Dans l'état actuel des propriétés en France, le fermier qui ne peut être expulsé, est plus réellement propriétaire que le citadin qui ne l'est qu'en apparence d'un bien qu'il afferme. Il est donc juste d'accorder à l'un les mêmes droits qu'à l'autre. Si

(1) M. le comte Garnier.

l'on objecte qu'à la fin du bail le fermier perd sa qualité de propriétaire, je répondrai que par mille accidens , chaque propriétaire peut, d'un jour à l'autre , perdre sa propriété.

CHAPITRE IX.

DE CE QUI N'EST PAS CONSTITUTIONNEL.

I. Tout ce qui ne tient pas aux limites et aux attributions respectives des pouvoirs, aux droits politiques, et aux droits individuels, ne fait pas partie de la constitution, mais peut être modifié par le concours du roi et des deux chambres.

Observations. — Cet article m'a été suggéré par la comparaison que j'ai faite de notre histoire, pendant vingt-cinq ans, avec l'histoire constitutionnelle de l'Angleterre. La constitution anglaise subsiste depuis près d'un siècle et demi (1).

(1) Je crois devoir répondre ici à ceux qui, pour que nous n'ayons pas de constitution, répètent sans cesse *l'Angleterre n'a pas de constitution, et elle est heureuse!* L'Angleterre a une constitution, car elle a l'*Habeas Corpus*, le *Bill of Rights*, la grande Charte même, bien qu'inapplicable dans ses formes, la Représentation nationale, le jugement par jurés. Que ces choses ne soient pas réunies et rédigées en articles qui se suivent, peu importe : ce sont des lois fondamentales que nul ne peut violer. L'Angle-

Aucune des nôtres n'a duré trois ans ; c'est que , tandis qu'en Angleterre il n'y a de constitutionnel que les garanties de l'ordre social et de la liberté publique , comme la Représentation , l'*Habeas Corpus* , le *Bill of Rights* , la grande Charte (encore cette dernière est-elle plutôt un souvenir imposant qu'une garantie applicable à l'état actuel de l'Angleterre) , nous avons toujours voulu pouvoir , par la constitution , à toutes les occurrences , tant présentes que futures. Nous avons étendu la constitution à tout. C'était faire de chaque détail un danger pour elle ; c'était créer des écueils pour l'en entourer.

Une bonne constitution est sans doute le plus impérieux des besoins publics. L'on peut exister tolérablement sous un gouvernement vicieux , lorsqu'il n'y a pas de constitution , parce qu'alors

terre a de plus ce qu'elle appelle des *Précédens* , c'est-à-dire , une législation formée par un long usage de la liberté. Nous n'avons rien de tout cela. La révolution a détruit ce qui existait , et n'a rien laissé à la place. D'ailleurs , nous avons toujours aimé à faire maison nette de nos souvenirs tous les cinquante ans il faut espérer qu'il en sera autrement quand nous aurons une maison commode et bien meublée ; mais jusqu'à présent cela est , et l'on nous propose de nous y tenir. On veut nous donner pour constitution quelques traditions douteuses de coutumes oubliées. Il est si vrai que ces traditions sont douteuses et ces coutumes oubliées , que ceux qui se réunissent pour les vanter , se divisent quand ils les décrivent. Après un bouleversement qui a mis en opposition beaucoup d'intérêts , en fermentation toutes les idées , et qui , depuis vingt-cinq ans , a empêché tout une génération de contracter aucune habitude , c'est dans des ruines habitées par des fantômes qu'on nous conseille de nous loger.

le gouvernement est une chose variable, qui dépend des hommes, qui change avec eux, et que l'expérience corrige ou pallie; mais une constitution vicieuse est beaucoup plus funeste, parce que ses défauts sont permanens, se reproduisent toujours, et ne peuvent être rectifiés insensiblement ou tacitement par l'expérience. Pour faire disparaître momentanément les inconvéniens d'un gouvernement imparfait, il ne faut que déplacer ou éclairer quelques hommes; pour lutter contre les inconvéniens d'une constitution imparfaite, il faut violer cette constitution, c'est-à-dire, faire un mal beaucoup plus grand dans ses conséquences à venir que le bien présent que l'on veut atteindre.

Mais pour savoir si une constitution est bonne, il faut l'essayer. L'expérience seule en découvre les vices. Or, les peuples méconnaissent la plupart du temps cette vérité. Leurs maux venant presque toujours des abus du pouvoir, et leur constitution leur paraissant être une garantie contre ces abus, ils élèvent des barrières constitutionnelles contre tous les désordres partiels, tous les inconvéniens passagers, et se hâtent ensuite de déclarer immuable une constitution, composée ainsi d'une multitude de dispositions administratives et réglementaires. Il en résulte, par la nature même des choses, que les constitu-

tions, opposant à l'administration, dans sa marche, des obstacles multipliés, se trouvent perpétuellement froissées.

Pour qu'une constitution ne le soit jamais, il faut qu'elle ne prononce que sur ce qui est vraiment constitutionnel.

Le bonheur des sociétés et la sécurité des individus reposent sur certains principes. Ces principes sont vrais dans tous les climats, sous toutes les latitudes. Ils ne peuvent jamais varier, quels que soient l'étendue d'un pays, ses mœurs, sa croyance et ses usages. Il est incontestable, dans un hameau de cent vingt cabanes, comme dans une nation de trente millions d'hommes, que nul ne doit être arbitrairement puni sans avoir été jugé; jugé qu'en vertu de lois consenties, et suivant des formes prescrites; empêché enfin d'exercer ses facultés physiques, morales, intellectuelles, et industrielles, d'une manière innocente et paisible. Une constitution est la garantie de ces principes. Par conséquent, tout ce qui tient à ces principes est constitutionnel, et, par conséquent aussi, rien n'est constitutionnel de ce qui n'y tient pas. Ces principes ne doivent pas pouvoir être abjurés par toutes les autorités réunies. Mais la réunion de ces autorités doit être autorisée à prononcer sur tout ce qui n'est pas contraire à ces principes. Ainsi, en Angleterre, le concours du roi et des deux

chambres peut faire , aux ressorts du gouvernement et de l'administration , tous les changemens qui semblent nécessaires.

La durée d'une constitution est mieux garantie quand elle est renfermée dans ses limites naturelles , que lorsqu'elle repose sur l'appui trompeur d'une vénération superstitieuse. A entendre tous nos faiseurs de constitutions , l'on eût dit que l'attachement et l'enthousiasme étaient des propriétés transmissibles , appartenant de droit à la constitution du jour. Ces démonstrations de respect pour l'ensemble d'une constitution nouvelle et mal connue , puisqu'elle n'a pas encore subi l'épreuve de l'expérience , sont des actes d'hypocrisie ou tout au moins d'affectation. Elles ont les inconvéniens inséparables de l'absence de justesse et de l'absence de vérité. Le peuple y croit , ou le peuple n'y croit pas. S'il y croit , il regarde la constitution comme un tout indivisible ; et lorsque les frottemens occasionés par les défauts de cette constitution le blessent , il s'en détache et la prend en haine. Si , au contraire , le peuple ne croit pas à la vénération qu'on professe , il s'accoutume à soupçonner ses chefs de duplicité , et il révoque en doute tout ce qu'ils lui disent.

Une constitution qui contient une multitude de dispositions réglementaires , sera infailliblement violée. Elle le sera dans les petites choses , parce

que les entraves que le gouvernement rencontrera dans son action nécessaire, retombant toujours sur les gouvernés, ils invoqueront eux-mêmes cette violation. Mais cette constitution sera aussi violée dans les grandes choses, parce que les dépositaires de l'autorité partiront de sa violation dans les petites, pour s'arroger la même liberté sur des objets plus importants.

Si, pour des considérations d'une utilité médiocre, diront-ils, il est permis de s'écarter de la charte constitutionnelle, à plus forte raison doit-il être légitime de l'enfreindre, quand il s'agit du salut public.

La sobriété dans les articles constitutionnels a cet avantage, qu'alors on peut changer tout ce qui n'est pas compris dans ces articles, sans effrayer l'opinion sur ces changemens et sans donner à l'État une secousse toujours dangereuse.

Les institutions doivent, quoi qu'on fasse, être en proportion avec les idées. Lorsque la marche des idées amène des changemens inaperçus dans l'organisation d'un État, ce qui arrive, par exemple, fréquemment en Angleterre, c'est plutôt un bien qu'un inconvénient (1). Mais quand,

(1) Le gouvernement est stationnaire, l'espèce humaine est progressive. Il faut que la puissance du gouvernement contrarie le moins qu'il est possible la marche de l'espèce humaine. Ce principe, appliqué aux constitutions, doit les rendre courtes et pour ainsi dire négatives. Elles doivent

pour faire un changement à la constitution, il faut un changement de constitution, la secousse est trop forte; et dans cette secousse, la modification de quelques formes devient trop souvent la violation de tous les principes.

L'homme a une facilité singulière à manquer à ses devoirs réels, lorsqu'une fois il s'est affranchi d'un devoir imaginaire. Cette vérité de morale peut être appliquée aux constitutions. Lorsque la plus légère modification apportée aux limites d'un département, à la circonscription d'un canton, paraît une atteinte au pacte social, les bases mêmes du pacte social sont menacées. Toutes les fois que pour atteindre un but il faut un effort, il est à craindre que le but ne soit dépassé par cet effort. Lorsqu'au contraire la route est tracée, le mouvement devient régulier. Les hommes s'étant dit où ils veulent arriver et quels moyens il faut prendre, ne s'élancent pas au hasard, esclaves de l'impulsion qu'ils se sont donnée.

Pour la stabilité même, la possibilité d'une amélioration graduelle est donc bien préférable à l'inflexibilité des constitutions. Plus la perspective du perfectionnement est assurée, moins les mé-

suivre les idées pour poser derrière les peuples des barrières qui les empêchent de reculer, mais elles ne doivent point en poser devant eux qui les empêchent d'aller en avant.

contens ont de prise (1). L'on défend la totalité d'une constitution avec bien plus d'avantage, en démontrant au peuple la convenance d'ajourner même un changement partiel, qu'en lui faisant de la soumission une sorte de devoir mystique, et en opposant à sa conviction, ces scrupules superstitieux qui interdisent l'examen en le rendant inutile. A un certain degré de civilisation sociale, toute superstition contrariant le reste des idées, des mœurs et des habitudes, est sans influence. Rien n'est durable pour une nation, dès qu'elle a commencé à raisonner, sinon ce qui s'explique par le raisonnement et se démontre par l'expérience.

L'axiome des barons anglais : nous ne voulons pas changer les lois d'Angleterre, est beaucoup plus raisonnable que s'ils eussent dit : nous ne pouvons pas les changer. Le refus de changer les

(1) Même dans les principes les plus populaires, il est aisé de prouver qu'une certaine stabilité dans les constitutions est salutaire et indispensable. Je me permettrai un exemple, familier peut-être, mais qui me semble singulièrement propre à éclaircir la question. Tous les raisonnemens qui s'appliquent aux droits d'un peuple sur sa constitution, pourraient s'appliquer aux droits d'un propriétaire sur le bail, en vertu duquel il a cédé sa propriété à un fermier. L'on pourrait dire que le droit imprescriptible d'un propriétaire est de tirer de sa propriété le meilleur parti possible qu'en conséquence, il doit avoir sans cesse la faculté de résilier un bail qui la livre au fermier négligent qui la détériore, ou au fermier avide qui s'est prévalu de l'ignorance du maître pour obtenir un prix trop bas. Mais les propriétaires ont senti qu'il était de leur intérêt de re-

lois , parce qu'on ne veut pas les changer , s'explique , ou par la bonté intrinsèque de ces lois , ou par l'inconvénient d'un changement immédiat. Mais un tel refus , motivé sur je ne sais quelle impossibilité mystérieuse , devient inintelligible. Quelle est la cause de cette impossibilité ? Où est la réalité de la barrière que l'on nous oppose ? Toutes les fois qu'en matière de raisonnement l'on met la raison hors de la question , l'on ne sait plus d'où l'on part ni où l'on va.

noncer à l'exercice perpétuel de ce droit , parce que l'idée de durée et de certitude attache davantage l'homme auquel ils confient leur propriété , que qu'ils puissent être les seuls momentanément ou dans des cas particuliers. Ces inconvéniens ne sont pas équivalens à celui que produirait la conservation d'une faculté qui empêcherait le fermier de faire aucun établissement durable , ou d'entreprendre aucune amélioration pour l'avenir. De même , les nations ont pressenti que pour attacher leurs gouvernemens aux fonctions dont elles les chargent , et pour se garantir elles-mêmes de leur propre instabilité , il fallait faire des baux à plus ou moins longues termes , soit avec les hommes , soit avec les institutions. Il y a des avantages que la durée seule d'une institution développe. Le besoin de l'habitude est naturel à l'homme , comme celui de la liberté. La raison met des bornes à ce genre de convention. Aucun propriétaire ne tolérerait le fermier qui incendierait sa ferme , et il y a des conditions tellement onéreuses qu'elles motiveraient la résiliation d'un bail. De même une nation peut être tenue à tolérer une constitution tellement vicieuse , qu'elle serait pire que la secousse du changement. Mais , en thèse générale , une nation peut et doit s'abonner avec ses institutions pour un espace de temps , durant lequel elle puisse se créer des habitudes , jouir du repos , et ne pas consumer perpétuellement toutes ses forces dans des tentatives d'améliorations politiques , qui ne sont que le moyen ; ce qui lui ferait négliger les améliorations morales , l'acquisition des lumières , la perfectionnement des arts , la rectification des idées , choses qui sont le but.

Je ne connais rien de si ridicule que ce qui s'est renouvelé sans cesse durant notre révolution. Une constitution se rédige : on la discute, on la décrète, on la met en activité. Mille lacunes se découvrent, mille superfluités se rencontrent, mille doutes s'élèvent. On commente la constitution, on l'interprète comme un manuscrit ancien qu'on aurait nouvellement déterré. La constitution ne s'explique pas, dit-on, la constitution se tait, la constitution a des parties ténébreuses (1). Croyez-vous donc qu'un peuple se gouverne par des énigmes ? Ce qui fut hier l'objet d'une critique sévère et publique, peut-il aujourd'hui, tout à coup, se transformer en objet de vénération silencieuse et d'implicite adoration.

Organisez bien vos divers pouvoirs, intéressez toute leur existence, toute leur moralité, toutes leurs espérances honorables à la conservation de votre établissement public; et si toutes les autorités réunies veulent profiter de l'expérience, pour opérer des changemens qui n'attendent ni au principe de la représentation, ni à la sûreté personnelle, ni à la manifestation de la pensée, ni à l'indépendance du pouvoir judiciaire, laissez-leur toute liberté sous ce rapport. Si l'ensemble de vos autorités abuse de cette prérogative, c'est

(1) J'ai entendu ces propres paroles prononcées à la tribune

que votre constitution était vicieuse ; car si elle eût été bonne, elle leur aurait donné l'intérêt de n'en pas abuser. Quelle est la garantie d'un gouvernement durable , dit Aristote ? C'est que les différens ordres de l'État l'aiment tel qu'il est, et n'y veuillent point de changement (1).

Les constitutions se font rarement par la volonté des hommes : le temps les fait ; elles s'introduisent graduellement, et d'une manière insensible. Cependant, il y a des circonstances, et celle où nous nous trouvons est de ce nombre, qui rendent indispensable de faire une constitution ; mais alors ne faites que ce qui est indispensable : laissez de l'espace au temps et à l'expérience, pour que ces deux puissances réformatrices dirigent vos pouvoirs déjà constitués, dans l'amélioration de ce qui est fait, et dans l'achèvement de ce qui reste à faire.

(1) Aristot Polit. II 7