

L'article de Jean-Fabien Spitz que l'on va lire est consacré à une étude des idées de de Lolme sur les défauts de l'autogouvernement et les mérites du gouvernement représentatif. J.-L. de Lolme, avocat, membre du conseil des Deux-Cent de la République de Genève, publia en 1771 son livre *Constitution de l'Angleterre, ou État du gouvernement anglais, comparé avec la forme républicaine et avec les autres monarchies de l'Europe*. Le livre eut de nombreuses éditions et fut traduit en anglais en 1784. Il fut lu par les constituants français, comme par les révolutionnaires américains: en 1787, John Stevens, «un fermier du New Jersey» fit paraître une critique de la *Constitution d'Angleterre* de de Lolme.

Il suffit de lire le titre du livre pour penser à Montesquieu; même si de Lolme fait peu de références explicites à celui-ci (deux dans les 540 pages du livre), le rapport au chapitre 6 du Livre XI de *L'Esprit des lois* saute aux yeux. Le rapprochement est si manifeste que cela a peut-être fait de l'ombre à de Lolme: son livre est assez peu connu aujourd'hui, même si, pour ses contemporains, il a pu être une source plus directe pour l'étude de la constitution anglaise que le chapitre de Montesquieu. On verra également, en lisant l'article qui suit, comment il a pu contribuer au développement d'une théorie de la représentation politique, si importante chez Sieyès ou Madison, en considérant celle-ci, non comme un palliatif aux inconvénients de l'exercice direct du pouvoir législatif par le peuple, mais comme une forme indépendante et supérieure de gouvernement.

Publier un article sur de Lolme dans la *Revue Montesquieu*, ce peut être tenter de réparer une injustice, dont Montesquieu est très involontairement responsable. Mais les idées de de Lolme, pour être originales par rapport à celles de son illustre prédécesseur, n'en restent pas moins dans l'orbite de celui-ci: comment ne pas renvoyer à Montesquieu une étude qui, comme celle de de Lolme, se donne pour objet la liberté dont jouit le peuple anglais, les mécanismes qui l'assurent, et les intérêts qu'ils créent chez ceux qui ont part au pouvoir?

C.L.

## **Jean-Louis de Lolme**

### **et l'impossible garantie des droits de l'individu dans les gouvernements républicains**

---

La pensée politique républicaine a constamment lié la liberté de l'individu et l'auto-gouvernement en affirmant que la liberté personnelle n'est possible que dans un État où le peuple concourt personnellement à l'élaboration des lois auxquelles il est appelé à obéir, et où il exerce un contrôle sur les actions des magistrats qui ont le pouvoir de lui commander. Moins les

gouvernants possèdent de liberté d'action, moins ils sont en mesure d'échapper au contrôle étroit de leurs mandants, moins ils peuvent faire prévaloir leur volonté particulière aux dépens de la volonté générale de la communauté, et plus les citoyens sont libres<sup>1</sup>. Selon la formule de de Lolme, la liberté du peuple résiderait donc dans sa puissance, et sa puissance, à son tour, résiderait dans son action: plus un peuple est puissant et plus il agit par lui-même; plus il agit par lui-même et plus il est libre.

Face à cette solide tradition est apparu au XVIII<sup>e</sup> siècle un éloge du gouvernement représentatif qui souligne que non seulement l'exercice des droits politiques est inutile à la défense de la liberté personnelle, mais qu'il peut même lui devenir nuisible<sup>2</sup>. L'exemple des républiques anciennes était précieux à cet égard, car il permettait d'étayer la thèse de l'incompatibilité entre l'exercice des droits politiques par le grand nombre et la garantie des libertés et droits de l'individu<sup>3</sup>. À Rome, par exemple, les droits individuels ont toujours été proclamés avec la plus grande emphase sans que jamais leur garantie soit devenue effective. Tous les magistrats y jouissaient dans les faits d'un pouvoir quasiment arbitraire, et la vie ou les biens d'un citoyen n'étaient que très difficilement à l'abri des agissements des dépositaires de l'autorité. De Lolme entend montrer que cette caractéristique n'est pas la manifestation du caractère imparfaitement populaire de la constitution romaine, ni un effet tardif de sa dégénérescence, mais bel et bien un effet nécessaire de sa nature. La démocratie serait donc non pas la garantie de la liberté, mais l'un des obstacles les plus puissants à sa réalisation sous la forme de droits individuels parfaitement assurés et garantis contre les agissements des détenteurs du pouvoir politique

Cependant, de Lolme n'emprunte pas la voie qui consisterait à montrer que le peuple est capricieux et qu'il peut agir de manière répressive et arbitraire. Il ne montre pas non plus que les individus ou les minorités sont aussi peu protégés sous la volonté souveraine d'une communauté entière que sous celle des princes les plus absolus ou les plus illimités. Loin de s'appuyer sur la thèse de la tyrannie de la majorité pour étayer sa

1. Cf. Q. Skinner, *Liberty before liberalism* (Cambridge, Cambridge University Press, 1998).

2. Cf. B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif* (Paris, Flammarion, 1996); cf. John Adams, *Défense des constitutions américaines* (trad. fr., Paris, 1792), t. 2, p. 117; Adams réfute systématiquement l'idée – qu'il attribue à Marchamont Nedham – selon laquelle les peuples seraient les meilleurs gardiens de leur liberté.

3. Cette thèse est très vigoureusement défendue par plusieurs auteurs avant les textes de Benjamin Constant sur la différence entre la liberté des anciens et celle des modernes, cf. Maffioli, *Principes de droit naturel appliqués à l'ordre social* (2 volumes, Paris, 1803); C. de Villers, *De la liberté* (Metz 1792); cf. aussi, pour un texte un peu plus tardif, Honoré Torombert, *Principes du droit politique mis en opposition avec le contrat social de Jean Jacques Rousseau* (Paris, 1825).

démonstration, et loin de se livrer à de simples variations sur l'instabilité et la volatilité des passions ou des opinions populaires, de Lolme s'attache plutôt à montrer qu'une constitution qui accorde le pouvoir directement au peuple et lui permet d'intervenir activement dans ses propres affaires conduit en fait à un pouvoir sans partage du petit nombre de ceux qui détiennent le pouvoir exécutif, parce que les assemblées populaires sont aisées à manipuler et à dominer. Le pouvoir du peuple est donc moins tyrannique qu'inefficace; son danger n'est pas qu'il risque d'opprimer les individus, mais qu'il est incapable de les protéger contre les agissements de ceux qui veulent les dominer, et qu'il n'offre qu'un contrepois trop faible à des gouvernants bien organisés et déterminés à accroître leur pouvoir.

### **Critique de la démocratie: pourquoi la participation directe du peuple à l'exercice de la puissance est un mal**

Jusqu'à la constitution d'Angleterre, les peuples n'avaient trouvé qu'un moyen fruste et imparfait de rendre le pouvoir dépendant du peuple; ce moyen – simple et apparemment de bon sens – consistait à faire élire le détenteur de l'exécutif par le peuple lui-même. L'aspect démocratique est alors excessif parce que le peuple, qui avait déjà la réalité de la puissance, y ajoutait en quelque sorte l'exercice actuel et la majesté. Par la loi même, il formait donc la totalité de l'État, puisque rien ni personne n'échappait à sa puissance. Cette situation était dommageable car, pour ébranler la totalité de l'État, il suffisait que les quelques individus qui conduisaient le peuple y soient résolus<sup>4</sup>. De Lolme entend donc montrer qu'un État n'est bien constitué que si la démocratie y est étroitement limitée, en particulier si les mêmes personnes sont incapables d'en mettre en mouvement ou d'en ébranler la totalité des éléments, et s'il existe par conséquent un cloisonnement tel que les différentes pièces du gouvernement soient indépendantes les unes des autres.

Dans les États petits et pauvres, la démocratie ne comporte guère d'inconvénients majeurs, parce que les individus sont attachés à pourvoir à leur subsistance et parce que les ambitions manquent d'aliments, dans la mesure où les positions de pouvoir sont à la fois peu prestigieuses et relativement onéreuses pour ceux qui les occupent. Dans ces conditions,

4. De Lolme, *Constitution d'Angleterre ou État du gouvernement anglais comparé avec la forme républicaine et avec les autres monarchies de l'Europe*. Nous utilisons l'édition publiée à Paris en 1822 (2 volumes), II, 1.

l'ensemble des citoyens concentrent leur attention et leur énergie sur les problèmes de l'heure et, parce que leur survie en dépend, ils s'efforcent de donner leurs suffrages et de gouverner leurs actions en fonction de l'intérêt général. Il en va encore de même dans les États qui travaillent à s'agrandir, car chacun sent bien que les erreurs qu'il pourrait commettre dans son action publique seraient préjudiciables au destin de l'ensemble. Mais quand les circonstances extérieures relâchent leur pression – c'est-à-dire lorsque le zèle et l'attention des individus ne sont plus stimulés par la nécessité de pourvoir à leur subsistance ou celle d'assurer la croissance de l'État – l'exercice démocratique du pouvoir devient dangereux, parce que les citoyens n'ont plus aucune incitation à accomplir sérieusement le rôle politique que la démocratie leur assigne.

Le faible poids du suffrage de chacun détermine en effet le citoyen d'un grand État à le donner sans réflexion et sans calculer les conséquences, car il sait que le résultat n'est que peu ou pas affecté par la manière dont il vote. Or précisément, le destin de la liberté individuelle est lié à cette capacité de réflexion, puisqu'il est lié à la capacité de pourvoir au contrôle des magistrats par des règles suffisamment précises pour les empêcher d'outrepasser leurs pouvoirs, mais aussi suffisamment ingénieuses pour ne pas les paralyser<sup>5</sup>. Il ne s'agit pas de dire que le peuple est volage et incapable de réflexion, mais que n'importe qui, appelé à choisir dans un contexte où sa voix ne pèse pratiquement rien et où la pression du jugement des tiers est entièrement absente, agira suivant les considérations les plus légères<sup>6</sup>. Dans une démocratie de grande taille, il n'y a donc pas de ressorts qui incitent les citoyens à se conduire en citoyens et c'est pourquoi la volonté générale – au sens de Rousseau – ne peut pas exister.

Délivrés de toute pression, les citoyens ne choisissent plus qu'en fonction de leur plaisir et des séductions de tel ou tel personnage qui aspire à jouer un rôle public. Parce qu'il faut bien un critère, on choisit ceux qui promettent de satisfaire nos caprices et nos intérêts<sup>7</sup>. Pour de Lolme, les citoyens ont tous de l'ambition et recherchent tous le pouvoir; mais, dans une nation de grande taille, la probabilité de pouvoir satisfaire notre ambition est extrêmement mince, en sorte que les individus ne peuvent même pas y penser sérieusement. Ne pouvant satisfaire leur désir d'occuper eux-

5. De Lolme, *Constitution*, II, 5 (t. 1, p. 323).

6. Cf. P. Pettit, *Republicanism, a Theory of Freedom and Government* (Oxford, 1997), p. 253-257, pour l'analyse de ce mécanisme de «main intangible» qui incite les hommes à se conduire en fonction de l'intérêt général lorsqu'ils sont placés sous le regard d'autrui. L'exemple favori de Pettit est la forme de contrôle mutuel qui existe au sein d'un jury populaire.

7. De Lolme, *Constitution*, II, 13 (t. 2, p. 34-35).

mêmes le pouvoir, ils cherchent du moins à le voir occupé par ceux qui flattent leurs passions, leurs sentiments et leurs intérêts<sup>8</sup>. Dans les grands pays, la démocratie conduit donc nécessairement à une forme de tyrannie, car le pouvoir des favoris est acquis subrepticement et ne possède ni l'appui de la loi ni la sanction de la nécessité, et il ne peut se soutenir, lorsque cette nécessité a disparu, que par l'abus, la flatterie et la démagogie.

De Lolme critique donc sévèrement l'idée ancienne qu'il serait «avantageux à la liberté publique que tout le corps du peuple donnât ses suffrages pour faire passer les lois<sup>9</sup>», comme si la participation de tous à l'élaboration des lois était la clef de la liberté et la garantie que ces lois seront conformes à l'intérêt commun. Ceux qui, à l'époque moderne, ont fait l'éloge de la soi-disant liberté et de la soi-disant vertu des anciens ont mal réfléchi aux vices profonds des gouvernements républicains.

À y regarder de plus près, au demeurant, on voit mal en quoi les républiques anciennes pourraient être considérées comme vertueuses. L'amour de la patrie n'est «au fond qu'un ardent désir de nuire aux autres en faveur de la société dont on est membre», tandis que l'amour de la gloire n'est que «l'ardent désir de les massacrer pour s'en vanter ensuite<sup>10</sup>». S'agit-il vraiment là des seules qualités qui rendent l'homme digne d'être estimé? On emploie aujourd'hui des expressions emphatiques et exagérées pour dire que les hommes sont devenus lâches, que leurs mœurs sont avilées, que la grandeur d'âme et la vertu ont disparu de la surface de la terre. Quel sens ont réellement ces accusations? Faut-il appeler lâcheté l'indulgence et l'aptitude à pardonner? Faut-il nommer avilissement l'adoucissement des mœurs et la renonciation à répandre le massacre et la terreur aux quatre coins de l'univers? Faut-il à l'inverse appeler grandeur d'âme cet égoïsme farouche et cette volonté d'échapper à toute forme d'interdépendance et de politesse? En l'espèce, la grandiloquence ne dispense pas d'être exact et de poser la seule question qui mérite de l'être: les hommes étaient-ils réellement heureux dans les États dont on nous fait l'éloge? Sparte peut-elle passer pour un paradis terrestre<sup>11</sup>?

De Lolme récuse ainsi toute l'analyse républicaine – issue de Salluste et de Tacite – de la décadence de la liberté romaine sous l'influence du relâchement et de la corruption des mœurs. Tout d'abord, la liberté romaine

8. II, 1, (t. I, p. 267-8).

9. II, 5.

10. II, 3 (t. I, p. 318); cf. M. Viroli, *For Love of Country, An essay on Patriotism and Nationalism* (Oxford, 1995) pour une critique de ce genre de définitions du patriotisme.

11. II, 3 (t. I, p. 318).

n'a jamais existé, si du moins l'on entend par liberté la sécurité que le statut de citoyen confère contre les exactions et les empiétements de leur gouvernement. À Rome, les magistrats chargés de l'exécutif ont en effet toujours possédé un pouvoir très arbitraire sur la vie et les biens des citoyens, même si la loi proclamait ouvertement le contraire. En second lieu, le destin de la liberté n'est pas tributaire des mœurs, mais bien de lois et d'institutions: à Rome, la croissance de la taille et l'enrichissement de l'État n'ont fait que révéler le vice profond des institutions républicaines sans le créer<sup>12</sup>.

Les troubles qui ont secoué la fin de la république sont ainsi des effets de la nature du gouvernement, et ils naissent tous de ce que le peuple avait concentré l'ensemble du pouvoir exécutif et suprême dans la personne des quelques citoyens en lesquels il croyait pouvoir avoir confiance. À côté de ce corps soudé de magistrats investis du pouvoir exécutif, dit de Lolme, «il ne restait aucun autre pouvoir dans l'État qui eût assez d'influence sur eux pour les obliger de se tenir dans les bornes de la justice et de la décence». En théorie, c'est l'assemblée du peuple elle-même qui aurait dû surveiller les magistrats et donner des bornes à leur autorité. Mais il s'agit là d'actes de gouvernement qui demandent de la résolution, de la constance, de la réflexion et une certaine compétence institutionnelle, toutes choses dont le peuple assemblé était et demeure rigoureusement incapable<sup>13</sup>. Armé d'une simple résolution de se défendre, le peuple ne peut concevoir et mettre en œuvre qu'un seul moyen: il se donne d'autres magistrats pour combattre ceux qu'il a déjà, et il leur donne une partie de cette même puissance exécutive par laquelle les précédents cherchaient déjà à l'opprimer. Par ce moyen, il n'est jamais parvenu qu'à se donner de nouveaux ennemis en croyant se donner des défenseurs, et à grossir les rangs des magistrats qui l'oppriment en croyant travailler à se protéger. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, les nouveaux magistrats armés d'une partie de la puissance exécutive dont ils étaient censés faire usage pour la défense des intérêts du peuple n'avaient en effet rien de plus pressé que d'aller grossir les rangs des oppresseurs. C'est ainsi, dit de Lolme, que le peuple était «en quelque sorte contraint d'augmenter le mal dont il se plaignait, chaque fois qu'il prenait des mesures pour y remédier».

La conséquence est capitale: la vigilance populaire, loin de sauver la liberté, contribue elle-même à sa disparition puisque, même lorsque les

12. II, 16.

13. II, 5 (t. I, p. 321).

esprits des citoyens sont éveillés et unis pour la défense de leurs intérêts, les effets sont toujours à l'inverse de ce qui est recherché<sup>14</sup>. La difficulté réside donc non pas dans la passivité du peuple, mais dans les modalités nécessairement irréflechies de son action. Il manquait en particulier aux institutions républicaines un organe suffisamment actif et suffisamment cohérent qui, sans jamais prendre part à l'exécutif, pût néanmoins s'opposer aux agissements de ses détenteurs. Ce ne sont pas le luxe et la corruption qui ont perdu le peuple de Rome, mais bien la forme républicaine de ses institutions.

Contre Rousseau, de Lolme montre par conséquent que l'important n'est pas de participer à la confection de la loi mais de pouvoir la proposer, de pouvoir la discuter, l'amender, la peser dans ses conséquences possibles. Or rien de tout ceci ne peut se faire par le peuple lui-même, car une assemblée nombreuse ne peut pas suivre des formes, réfléchir aux conséquences des mesures qu'elle envisage, peser la compatibilité entre les lois nouvelles que l'on envisage et l'ensemble du droit existant, etc. Le plus souvent elle ne peut que se décider globalement et d'après des impressions superficielles, guidée par les discours de ses chefs et leur art de présenter les choses plus que par une considération sérieuse des propositions qui lui sont faites. Il est d'ailleurs constant que, dans toutes les démocraties, le peuple est le plus souvent convoqué pour approuver ou rejeter des lois conçues par d'autres, et dont il est peu en mesure de percevoir les conséquences ou les implications. Une telle faculté d'approuver ou de rejeter, lorsqu'elle est séparée du pouvoir d'initiative et qu'elle est dissociée d'un pouvoir ordonné de délibérer et de réfléchir, ne doit pas être confondue avec la liberté.

Si l'approbation populaire ne garantit en rien que la substance de la loi sera favorable à la liberté, elle garantit encore moins que l'exécution en sera conforme à la volonté et aux intérêts de ceux qui l'ont approuvée. Or c'est cette exécution qui est capitale pour le devenir de la liberté. À Rome, le peuple ne se souciait pas de contrôler cette exécution, et il se croyait libre parce qu'il votait des textes dont les magistrats avaient par la suite toute latitude d'abuser comme ils l'entendaient. Mais, dans ces conditions, le peuple se trouve – une fois la loi approuvée – démuni face à ceux qui sont chargés de son exécution. Face à ceux qui ont le dépôt de la force publique, face au consul ou au dictateur, «il sera très peu en sûreté, s'il n'a que celle d'avoir contribué par son suffrage à une loi dont ils ont résolu de se moquer<sup>15</sup>».

14. II, 16.

15. II, 5 (t. I, p. 320).

Rome possédait par exemple une loi qui donnait aux citoyens le droit d'en appeler au peuple des sentences de mort passées contre eux. Mais parce qu'aucune peine n'était prévue pour ceux qui violeraient cette loi ou l'empêcheraient de prendre effet, «les consuls s'embarrassaient peu des appels des citoyens et, dans l'exercice plus que militaire de leurs fonctions, ils se jouaient d'un droit qu'ils auraient dû respecter». Les citoyens étaient donc «exposés à perdre la vie sous les plus légers prétextes<sup>16</sup>», et il était impossible de poursuivre effectivement les magistrats qui se rendaient coupables d'exactions dans l'exercice de leurs fonctions. De même, les lois conçues pour contraindre les magistrats dans les provinces à restituer les biens qu'ils avaient extorqués ne furent jamais réellement appliquées, car les auteurs de ces lois ne les proposaient que pour se gagner la faveur du peuple sans avoir véritablement l'intention de réprimer des abus dont ils avaient trop l'espoir de pouvoir profiter un jour.

Le destin de la liberté est donc lié aux formes de l'exécution des lois et au contrôle de ceux qui les exécutent. Quelles que soient les décisions prises, il vient toujours un moment où un magistrat individuel doit les appliquer à des cas particuliers, et celui-ci dispose alors peu ou prou d'une forme de pouvoir arbitraire ou quasi discrétionnaire sur la personne des justiciables. C'est précisément parce que ce terme ultime de la procédure est inévitable, qu'il faut entourer l'exécution des lois de toutes les précautions que l'on est en mesure de concevoir, et ne laisser au magistrat qu'une latitude d'action aussi réduite que possible. En aucun cas on ne doit supposer que, parce que le magistrat parle au nom du peuple ou parce qu'il est issu de ses rangs, cela représente une garantie d'exécution impartiale ou favorable aux droits de l'individu<sup>17</sup>. Il vaut mieux avoir des lois un peu moins populaires par leur origine, ou un peu moins favorables à la liberté en paroles, mais mieux exécutées, que des lois grandiloquentes et déclamatoires mais dépourvues d'exécution. Or le problème est que, quand le peuple lui-même vote les lois, celles-ci sont nécessairement mal exécutées.

Pourquoi? Tout d'abord parce que, en raison de sa nature, l'assemblée populaire est incapable de prévoir les mesures accompagnatrices qui empêcheront l'exécution des lois de tourner au détriment du peuple. Pour cela, il faudrait en effet une capacité de prévoir les conséquences à long terme, d'instituer des punitions efficaces et proportionnées contre les éventuelles agressions, d'anticiper les divers moyens que les magistrats pourront avoir de tourner les lois ou de les gauchir à leur profit. Il faudrait

16. II, 16 (t. 2, p. 75).

17. I, II (t. 1, p. 231).



aussi une aptitude à tirer les enseignements de l'expérience et à faire preuve d'ingéniosité juridique pour prévenir les effets secondaires des dispositions envisagées. Toutes ces capacités ne peuvent se trouver que dans une «phalange» résolue à pourvoir à toutes les possibilités et capable de procéder avec esprit de système et résolution. Or, non seulement une assemblée populaire ne possède pas ces aptitudes mais, par la nature même des choses dans un gouvernement non représentatif, ceux qui pourraient l'en instruire se gardent bien de le faire, parce qu'ils n'ont aucun motif pour cela, et qu'ils ont au contraire tous les motifs possibles et imaginables pour laisser le peuple dans l'ignorance des risques qu'il court.

Les magistrats et les détenteurs du pouvoir exécutif constitueront toujours – eux – une telle phalange active et résolue. Or les républiques n'ont pas compris qu'il n'était possible de s'opposer aux agissements de cette phalange qu'en lui en opposant une autre, tout aussi résolue et tout aussi soudée, mais agissant exclusivement pour la défense des droits du peuple. La clef de la liberté civile est précisément la constitution de cette contre-phalange, qui saura mettre au service du peuple ses talents et les avantages de son organisation restreinte.

Dans un régime populaire, l'exécution des lois est donc toujours défectueuse, parce qu'elle est nécessairement confiée à ceux-là mêmes qui veulent s'en servir pour opprimer le peuple, et parce que, dans un régime de ce genre, il n'existe pas, en dehors des magistrats chargés de l'exécutif, de corps stable et résolu capable de surveiller l'exécution des lois et de pourvoir aux mesures nécessaires pour empêcher que celle-ci ne tourne à l'oppression. Prendre de telles mesures de surveillance est un acte de gouvernement; or le seul organe de gouvernement qui existe dans une démocratie est celui qui exécute les lois.

La multitude, en ce sens, n'est pas compétente pour légiférer au plein sens du terme, c'est-à-dire pour fixer les règles efficaces et protectrices des libertés individuelles que doivent suivre ceux qui détiennent le pouvoir<sup>18</sup>. Elle n'est pas capable de pourvoir à une exécution des lois qui sera garante de la sûreté de ses membres, fonction dont seuls des représentants agissant avec résolution et constance peuvent s'acquitter avec succès<sup>19</sup>.

En troisième lieu, l'exécution sera toujours déficiente dans un régime populaire, parce que le peuple s'y repose avec confiance sur la conviction que l'approbation démocratique des lois suffit à en garantir le caractère non oppressif<sup>20</sup>. Il s'agit là d'une illusion très dangereuse, qui a toujours

18. II, 5 (t. I, p. 324-325).

19. II, 5 (t. I, p. 322-324).

20. II, 5 (t. I, p. 319).

conduit les républiques à multiplier les lois et les proclamations sans jamais tenter de comprendre pourquoi les dispositions précédentes qui allaient dans le même sens étaient demeurées lettre morte ou avaient été si aisément tournées par l'activité de ceux dont elles étaient censées contenir et limiter le pouvoir.

Enfin et surtout, ceux qui font ou proposent ces lois – les leaders populaires – ne veulent pas réellement qu'elles fassent l'objet d'une exécution stricte. Pour eux, les proposer et les faire voter est un moyen de se gagner la faveur du peuple en se présentant comme ses meilleurs défenseurs et en faisant voter des lois qui, en apparence, lui sont les plus favorables. Toutefois, parce que leur objectif ultime n'est pas de limiter le pouvoir, mais de s'en emparer, ils ne souhaitent pas réellement la bonne exécution de lois qui rendraient moins attirant et moins puissant le pouvoir qu'ils convoitent. C'est pourquoi on a si souvent vu, dans les régimes populaires, les lois les plus favorables à la liberté rester sans effet faute de dispositions pratiques qui en eussent rendu l'application possible. À Rome, l'on a fait sans cesse des lois pour la sauvegarde de la liberté sans que celles-ci soient jamais appliquées; ces lois ne paraissaient faites que pour être aussitôt violées, et si elles l'ont été aussi souvent et aussi constamment, c'est bien que ceux qui les avaient faites n'avaient pas pourvu à la bonne qualité de leur exécution, ou qu'ils n'avaient pas voulu que les lois dont ils se faisaient les promoteurs fussent effectivement exécutées. De Lolme soupçonne ainsi les tribuns et les chefs de la plèbe de n'avoir jamais recherché que la réputation de défenseurs du peuple, et d'avoir systématiquement cultivé la faveur populaire afin de s'en servir comme d'un marchepied pour accéder au pouvoir.

Pourquoi cette trahison permanente du peuple par ses chefs et par tous ceux qui sont censés parler en sa faveur? Simplement parce que les citoyens qui se distinguent aspirent au prestige et aux honneurs et que, dans les gouvernements populaires, les fonctions exécutives sont les seules qui soient capables de satisfaire un tel désir. C'est donc faute d'un corps représentatif capable de fixer les hommes d'élite et de leur permettre d'accéder aux honneurs par la défense des intérêts du peuple que cette trahison se produit. C'est aussi parce que l'exécutif est à la fois trop peu concentré et trop accessible pour que les chefs populaires soient en mesure de résister à la tentation de l'exercer à leur tour. C'est d'autant plus vrai que ceux qui en exercent déjà une partie sont en mesure de les séduire en leur offrant de partager les fruits de l'oppression. Comment résisteraient-ils à la tentation, dans une forme de gouvernement où le peuple n'a pas de représentants, mais seulement des favoris dont les positions sont toujours

aléatoires et dont la chute ignominieuse peut être aussi rapide et aussi irrationnelle que le fut naguère leur ascension? On voit comment les mesures prises contre la concentration de l'exécutif au nom de la défense de la liberté se retournent ici contre la liberté même.

Certes, de Lolme montre que l'assemblée ne peut pas être toujours active, tandis que ceux qui sont chargés de la garde des lois demeurent toujours en éveil et poursuivent avec une constance que rien n'arrête leur projet de s'emparer du pouvoir à leur profit. Mais, au moins autant que le niveau d'activité, ce sont les modalités de celle-ci qui diffèrent selon qu'il s'agit du peuple ou des gouvernants et qui rendent la lutte inégale et perdue d'avance pour la liberté: d'un côté on trouvera une attention soutenue aux conséquences, une résolution suivie, des plans concertés, des formes qui permettent la délibération organisée et les décisions efficaces, et surtout une volonté de conquérir et d'avancer qui ne se relâche jamais, et qui sait profiter de la moindre inattention ou de la moindre faiblesse de l'adversaire. Dans l'assemblée, on ne trouvera au contraire qu'une énergie sans canalisation, l'alternance de phases de langueur et d'hyperactivité, l'incohérence, la dépendance par rapport aux questions posées, la facilité des manipulations, etc., et surtout une attitude purement défensive qui se décourage aisément et qui a trop souvent tendance à s'endormir dans une fausse sécurité<sup>21</sup>. Les assemblées populaires ont enfin une tendance à succomber aux charmes des démagogues ainsi qu'une irrépressible tendance à donner à l'activité politique la forme de querelles partisans sans réel enjeu.

Même s'il y a des citoyens au sens propre, c'est-à-dire des gens qui ont réfléchi à la question qui leur est posée et qui ont pesé les conséquences des décisions envisagées, ils ne peuvent s'opposer à la masse de ceux qui donnent leur suffrage sur les motifs les plus légers et qui agissent avec la plus grande inconstance; ils ne sont pas plus maîtres «d'arrêter le mouvement général qu'un homme, au milieu d'une armée en marche n'est le maître de ne pas marcher». La nature des assemblées populaires est telle que le petit nombre de ceux qui sont résolus à renverser la liberté et à s'affranchir de tout contrôle démocratique parviennent aisément, même avec une adresse médiocre, à orienter l'assemblée comme il leur plaît. Leur détermination et leur union suffisent seules à l'emporter sur une masse aveugle, amorphe et dépourvue de formes et de procédures régulières, dont la puissance est immense, mais qui est incapable de la mobiliser et de la mettre en œuvre.

21. II, 5, (t. I, p. 328).

De Lolme conclut ainsi en remarquant qu'il «n'est pas d'ineptie à laquelle on ne puisse faire assentir un grand assemblage d'hommes» et que, tout bien pesé, les lois seraient plus sages et probablement plus dirigées à l'avantage de tous si elles étaient faites en «jetant au sort avec des dés» que par les suffrages de la multitude<sup>22</sup>.

Posant ouvertement la question de la nature de la liberté civile, de Lolme dit que, dans une association d'hommes dont les intérêts sont toujours opposés les uns aux autres, elle consiste elle consiste «en ce que chacun, lorsqu'il respecte la personne des autres et qu'il les laisse jouir tranquillement des fruits de leur industrie, soit sûr de jouir, à son tour des fruits de la sienne et de sa personne en sûreté». Vivre dans un État où les lois sont égales pour tous et sûrement exécutées (quels que soient les moyens par lesquels on parvienne à ces avantages), ajoute de Lolme, c'est être libre, même lorsqu'on ne détient aucun pouvoir de contribuer par soi-même aux décisions publiques<sup>23</sup>.

### Les avantages du régime représentatif

Le premier avantage d'un régime représentatif est de permettre au peuple d'avoir, en la personne du corps législatif qui le représente, un défenseur capable de réfléchir et d'agir selon les mêmes modalités que le groupe des détenteurs de l'exécutif. Comme nous venons de le voir, le principal inconvénient du gouvernement populaire non représentatif est la différence entre les modalités d'action des deux parties en présence: là où le prince – au sens de Rousseau – agit avec constance et résolution, le peuple n'agit que de manière épisodique et irrégulière; là où le prince est capable d'agir avec réflexion et par expérience, le peuple ne peut agir que de manière impulsive et anarchique. Le régime représentatif permet donc de contenir l'exécutif avec ses propres armes: concentration, réunion aisée, aptitude à suivre des plans à long terme, à suivre des formes, à parvenir à des résultats cohérents et mûrement réfléchis, constance des maximes, caractère offensif et pas seulement défensif de la conduite, actions concertées, etc.<sup>24</sup>

Parce que les représentants sont peu nombreux, chacun d'entre eux a en outre le sentiment de l'importance de l'avis qu'il émet et il est ainsi

22. II, 5, (t. 1, p. 330-332).

23. II, 5 (t. 1, p. 321).

24. II, 6 (t. 1, p. 333-334).

déterminé à ne pas le donner sans avoir sérieusement considéré les différentes solutions possibles et évalué les conséquences de ses propres décisions<sup>25</sup>. C'est donc par ce moyen que le peuple, en concentrant sa puissance, peut se donner le ressort qui lui manque dans les régimes démocratiques, et exciter chez ses défenseurs une passion pour le bien public qui manque à ses membres lorsqu'ils doivent décider sans débattre, sans avoir eu l'initiative des projets, sans suivre de formes et d'une manière tumultueuse et anarchique<sup>26</sup>.

Parce qu'ils sont en outre placés dans une situation d'éminence et de visibilité, la main intangible de l'opinion publique et le souci de ne pas passer pour des hommes vains, capricieux, ineptes ou dépourvus de sens de l'État incite les représentants à donner leur jugement de manière réfléchie. La «publicité» de leur situation leur interdit également de faire alterner – comme le peuple par lui-même n'y est que trop prompt – phases d'activité et phases de découragement, et elle les met dans une sorte de nécessité d'avoir une activité toujours soutenue et d'être animés par une constante résolution de vaincre, de ne jamais reculer, de ne jamais se laisser abattre par l'adversaire, etc.

Le petit nombre des représentants leur permet donc de délibérer sur tout et de ne suivre que des avis mûrement pesés et réfléchis, pour lesquels on a évalué les conséquences possibles en matière d'utilisation du pouvoir et d'effets sur les libertés de l'individu. Il leur permet également de suivre des formes qui leur servent de point de ralliement, de ne considérer les questions que dans l'ordre et en détail, d'examiner la manière dont la solution qu'ils ont retenue pour l'une d'entre elles les oblige à choisir telle autre solution pour telle autre question. Surtout, l'effectif restreint de l'assemblée représentative lui permet de poursuivre des plans à long terme sans jamais les perdre de vue, et de se tenir fermement à des maximes posées au départ sans jamais tomber dans le piège consistant à prendre des résolutions contraires aux principes, et dont on s'aperçoit trop tard qu'elles ont des conséquences qu'on ne souhaitait pas. Le peuple assemblé n'est pas capable de cette cohérence, qui seule peut assurer à la législation l'homogénéité et la solidité qui lui permettront d'être le rempart efficace des libertés individuelles.

Ce sont ainsi les conditions mêmes dans lesquelles le suffrage est donné au sein d'une assemblée représentative qui en garantissent le caractère pesé et réfléchi, indépendamment de la nature des hommes qui sont membres

25. II, 6.

26. II, 6 (t. I, p. 333-334).

de ces assemblées représentatives. Il convient cependant de ne pas oublier non plus que, par un effet naturel de la sélection, les représentants seront sans doute parmi les plus opulents et donc aussi parmi les plus intéressés à ce que les lois de l'État en assurent la survie et l'harmonie. Ayant plus à perdre ils sont aussi plus attentifs à ne pas agir à la légère<sup>27</sup>.

Lorsque les gouvernants ont en face d'eux non plus une assemblée informe qu'ils méprisent et qu'ils peuvent manipuler à loisir, mais un corps réglé qui suit des formes et poursuit ses résolutions avec constance et fermeté, l'oppression devient moins aisée. Les députés du peuple se donnent en effet les moyens de ne pas être surpris par les manœuvres des gouvernants. Les gouvernants, «voyant leurs nouveaux adversaires exiger des égards, cela seul leur en inspire. Les voyant agir d'une manière constante, suivre des règles fixes, en un mot avoir des formes, ils viennent à les considérer, par la même raison qui les fait eux-mêmes respecter du peuple<sup>28</sup>».

Une autre différence cruciale, déjà remarquée par Machiavel et par Rousseau<sup>29</sup>, c'est que la puissance qui agit (le gouvernement, l'exécutif), entend changer l'ordre des choses: elle entend subvertir la forme de régime où les lois sont l'œuvre du peuple assemblé et sont «générales et tendantes au bien public». Le peuple, lui, entend au contraire conserver l'état présent des choses, et il entend maintenir une situation où, étant maître des lois, il croit aussi être celui de l'État et disposer d'une garantie efficace contre toutes les tentatives d'oppression. Mais entre une puissance qui veut changer les choses et une autre qui entend seulement les conserver, le jeu n'est pas égal. Les gouvernants, en effet, sont non seulement toujours éveillés et toujours actifs, mais ils poursuivent surtout avec constance un but clairement assigné et qu'ils ne perdent jamais de vue; c'est pourquoi ils sont à l'affût du moindre relâchement du peuple pour réduire ses droits. Or, là où le peuple n'est pas en possession d'une assemblée représentative capable d'avoir cette même forme et ce même degré d'activité, il verra certainement ses droits se réduire comme une peau de chagrin. En revanche, partout où le peuple s'est doté d'un corps restreint de porte-parole ou de défenseurs permanents, il a réussi dans ses entreprises et il est parvenu à avoir, grâce à ces corps de défenseurs institués sur une base durable, cette conduite un peu soutenue qu'exige toujours et partout la défense de ses intérêts et de ses droits. En particulier, certains peuples ont su profiter de leurs moments d'ascendance et de la faiblesse

27. II, 6 (t. I, 333-334).

28. II, 8 (t. I, p. 344).

29. Machiavelli, *Discorsi*, I, 16; Rousseau, *Du contrat social*, III, 10.

relative du parti opposé pour consolider ainsi leurs positions et se mettre à couvert pour l'avenir; c'est ainsi, dit de Lolme, que les Spartiates ont eu leurs éphores et que les Romains ont eu leurs tribuns.

Ces institutions étaient cependant mal composées car, de peur de laisser la défense de ses intérêts dans des mains distinctes des siennes, le peuple a voulu, dans ces occasions, que ses porte-parole soient privés de tout pouvoir de décision et qu'ils s'en rapportent constamment à lui pour trancher en dernier ressort<sup>30</sup>. Cette disposition était motivée par le souci de préserver la démocratie, et de conserver l'effectivité d'un pouvoir du peuple qui, pensait-on, était la seule garantie des droits et de la liberté des individus. Or, précisément, la destinée ultérieure de ces institutions démontre à quel point la passion fautive pour l'auto-gouvernement a été nuisible à la liberté civile. C'est parce que les éphores et les tribuns sont demeurés sous l'autorité du peuple, parce qu'ils étaient privés de tout pouvoir de décision, et parce qu'ils n'étaient pas de véritables représentants, qu'ils ont été réduits à l'impuissance et qu'ils se sont révélés – surtout en ce qui concerne les tribuns – les artisans les plus efficaces de la ruine de la liberté.

Le peuple s'est donc parfois donné des défenseurs, mais il s'est toujours méfié d'eux, et il leur a toujours refusé l'indépendance et la faculté de former le corps délibérant et décidant réellement dont lui-même aurait eu besoin à la fois pour s'opposer aux entreprises de l'exécutif, et pour donner à ses députés le sentiment de leur propre dignité. Or seul un tel sentiment aurait pu les inciter à ne pas trahir. C'est précisément cette méfiance où le peuple les tenait qui les a incités à jouer leur propre jeu et à aspirer à exercer le pouvoir au lieu de travailler à le limiter. De même, c'est par son refus de leur accorder sur lui une véritable prééminence de statut et de dignité, que le peuple les a incités à rechercher la satisfaction de leurs ambitions – légitimes, car ce sont des hommes d'élite – en s'intégrant au pouvoir exécutif plutôt qu'en luttant efficacement contre les entreprises de celui-ci.

En laissant à l'assemblée le soin de décider du sort final des projets des tribuns de la plèbe, le tribunat ne remédiait donc pas à cette différence de niveau d'activité, de constance et de résolution qui a toujours mis le peuple dans une situation d'infériorité par rapport au petit groupe des gouvernants résolus à empiéter sur ses droits et à accroître leur propre pouvoir. Seule l'opposition d'un corps de magistrats aptes à décider par eux-mêmes et sans en référer au peuple eût permis de s'opposer aux entre-

30. De Lolme, *Constitution*, II, 7 (t. I, p. 337).

prises des gouvernants et de défendre efficacement les intérêts du peuple. Mais le peuple n'a jamais laissé à ses tribuns l'autonomie d'action nécessaire qui aurait pu répondre aux motifs de leur institution, et pallier la difficulté d'action dont le peuple était affecté lorsqu'il agissait exclusivement par lui-même et sans aucun représentant<sup>31</sup>.

Les partisans de la démocratie savent sans doute que ce qui se fait mal par le moyen de grandes assemblées se ferait mieux par le moyen de corps plus restreints; ils savent que ces derniers sont à la fois plus actifs, plus vigilants, plus résolus et plus constants que les grandes assemblées. Mais ils veulent que le peuple fasse tout par lui-même, parce qu'ils craignent que ses intérêts ne soient trahis par ses représentants. De Lolme montre au contraire que c'est lorsque le peuple refuse de se donner des mandataires autonomes que ses intérêts sont toujours trahis. Seul le gouvernement représentatif offre en ce sens la possibilité d'une défense efficace des droits individuels.

Les postulats sous-jacents de cette analyse sont clairs: le peuple ne fait jamais rien par lui-même car en tant que corps, il est passif et non actif; il est donc toujours «représenté», implicitement ou explicitement, par le petit noyau de ceux qui, en son sein, sont actifs et vigilants. Lorsqu'il tente néanmoins d'agir par lui-même, il ne parvient jamais à se réunir, mais il finit au contraire toujours par se diviser en factions et par se laisser conduire. À tout prendre, puisque le peuple ne peut agir par lui-même sans devenir l'instrument des desseins d'un petit nombre, il est préférable pour lui de ne pas le tenter, car c'est de cette manière qu'il réussira à échapper à l'assujettissement. Les citoyens auraient donc tout intérêt à suivre le raisonnement suivant: «Confions notre pouvoir avant qu'il ne nous soit enlevé par adresse. Ceux que nous en aurons ainsi expressément faits les dépositaires, délivrés de l'inquiétude de se le conserver, n'auront pour objet que de le rendre utile<sup>32</sup>». Puisque le peuple, lorsqu'il exerce ou prétend exercer lui-même le pouvoir, n'en a jamais que la jouissance apparente, il doit donc s'en dépouiller pour avoir l'espoir de l'exercer réellement; c'est en effet lorsqu'il le confie à d'autres qu'il a la possibilité de stipuler les conditions de son exercice<sup>33</sup>. Pour tout dire en un mot, «une constitution représentative met le remède entre les mains de ceux qui sentent le mal; mais une constitution populaire met le remède entre les mains de ceux qui causent le mal; et elle mène nécessairement au malheur, à la

31. II, 7 (t. 1, p. 344).

32. II, 19 (t. 2, p. 250) (souligné par nous).

33. II, 19.



calamité politique de confier les moyens et le soin de réprimer le pouvoir à ceux qui ont le pouvoir<sup>34</sup>».

Un second avantage fort précieux du régime représentatif est de retenir les chefs du peuple dans la fonction de défenseurs des intérêts de ce dernier. Dans les régimes populaires on se souvient que les lois favorables aux droits du peuple ne sont, pour les chefs de celui-ci qu'un moyen d'obtenir la faveur des électeurs. Une fois au pouvoir, ils s'empressent de répudier ou de s'abstenir d'exécuter une législation qu'ils n'ont appuyée que par démagogie et qu'ils renient lorsqu'ils sentent qu'elle pourrait diminuer les prérogatives et l'arbitraire d'un pouvoir qu'ils ont enfin conquis. Lorsque le peuple n'a pas de représentants, il n'a donc pas non plus de défenseurs, mais seulement des hommes qui se mettent à sa tête pour profiter de ses faveurs et accéder ainsi au pouvoir. Ses chefs, ne pouvant aspirer à être membres d'un corps permanent et respecté qui jouirait du respect conjoint du peuple et des titulaires de l'exécutif, aspirent à entrer dans le corps du petit nombre de ceux qui exécutent les lois et ils y voient l'unique manière possible de satisfaire leur légitime soif d'honneurs. C'est précisément cette situation qui fait que les soi-disant défenseurs du peuple ne pouvaient être véritablement unis d'intérêt avec lui et tendaient toujours à le trahir. Parce que leur seule perspective d'avancement était d'exercer un jour une partie du pouvoir exécutif, ils avaient soin de ne pas en écorner réellement la puissance.

Ceux qui se mettent à la tête des mouvements populaires ne peuvent donc avoir que deux objectifs: ou bien exiger de participer eux-mêmes au pouvoir, et en particulier à l'exécutif qui, lorsque le législatif n'est pas de nature représentative, constitue le seul pouvoir visible; ou bien exiger que les individus jouissent de garanties réelles contre le pouvoir. Dans un État où le législatif n'est pas d'essence représentative, ils empruntent nécessairement la première voie – comme ce fut le cas à Rome – car c'est pour eux le seul moyen de donner satisfaction à leur ambition. N'incriminons pas une telle ambition, car elle est légitime, et c'est au peuple qu'il appartient de trouver les dispositifs institutionnels qui feront en sorte que les hommes d'élite qui mettent leurs talents à son service aient intérêt à les y maintenir, et non à les retourner contre lui. La représentation est le remède qui convient à ce mal endémique des démocraties.

Le régime populaire présente en outre un inconvénient majeur, c'est que le peuple ne peut y avoir que des favoris qui craignent pour leur ave-

34. II, 8, (t. I, p. 347).

nir, car chacun sait que la faveur populaire est fragile et se retourne aisément en haine et en vindicte. Or, lorsque le peuple a des favoris, ceux-ci se voient excepter, par la faveur même qui les rend redoutables aux titulaires de l'exécutif, des effets des vexations ou des mesures oppressives qu'ils sont chargés de combattre; ils sont puissants comme individus et à ce titre, ils ne sentent pas les effets des mesures vexatoires que le peuple voudrait repousser. C'est précisément parce qu'ils les sentent peu ou mal qu'ils ne les combattent jamais que par intérêt personnel ou démagogie<sup>35</sup>. On comprend que dans ces conditions, les régimes populaires n'aient quasiment jamais vu surgir de chefs qui aient eu à cœur, par exemple, de régler ou de renforcer le pouvoir judiciaire, précaution sans laquelle, dit de Lolme, «on s'agitait jusqu'à la fin du monde à trouver la véritable liberté<sup>36</sup>».

En revanche, les membres d'un corps législatif et représentatif, s'ils sont puissants comme corps et s'ils peuvent, en tant que corps, s'opposer aux mesures oppressives envisagées par les magistrats qui gouvernent, sont impuissants en tant qu'individus. Ils sont relativement anonymes, ne jouissent pas d'une faveur particulière du peuple et, à ce titre, ils sentent personnellement les effets des mesures qu'ils sont chargés de combattre. C'est cette condition qui permet de donner une réalité à l'un des fondements de tout régime libre, à savoir que ceux qui décident doivent appliquer eux-mêmes les lois qu'ils font, et ressentir dans leur personne les effets des mesures qu'ils appuient. Le peuple peut donc avoir de véritables défenseurs en la personne des membres d'un corps respecté de représentants, parce que ces derniers sont suffisamment protégés et assurés de leur avenir pour n'avoir pas besoin d'aspirer à l'exercice des fonctions exécutives et parce qu'ils trouvent suffisamment d'honneur et de satisfaction dans leur statut de représentants, ils ont le souci de servir effectivement les intérêts du peuple en limitant les prérogatives de l'exécutif et en garantissant efficacement les droits des individus.

Pour mettre un terme à cette transformation incessante de ses chefs et de ses défenseurs en ennemis, le peuple doit donc donner à ses représentants une autonomie, des responsabilités et un pouvoir tels qu'il soient incités à ne pas trahir, et qu'ils trouvent plus leur compte à préserver les intérêts du peuple qu'à aspirer au partage de l'exécutif. Seul un régime représentatif peut garantir la réalité d'une telle «fixation» et, en ce sens, la réponse à la question «qu'est-ce qui fait que les représentants du peuple

35. II, 9 (t. I, p. 349-351).

36. II, 9 (t. I, p. 349).

seront unis d'intérêt avec lui?» est institutionnelle: il faut leur offrir des intérêts et des motifs pour que cette union demeure.

### **La puissance de l'exécutif et surtout sa concentration sont favorables à la liberté**

Il ne suffit cependant pas, pour garantir la liberté, que le peuple soit doté d'un corps stable de représentants disposant des mêmes facultés d'action que les détenteurs de l'exécutif et qui puisse ainsi s'opposer efficacement à eux. À Rome, l'autre plaie de la liberté publique fut en effet toujours la dilution extrême et la communicabilité de l'exécutif. C'est ce caractère distinctif des institutions républicaines – un exécutif que l'on disperse pour éviter que sa concentration ne le rende incontrôlable – que de Lolme désigne comme le second cancer des républiques: sous prétexte de ne pas concentrer dans une seule main un pouvoir d'exécution que l'on sait dangereux, on le dilue et on le répartit entre plusieurs titulaires, moyennant quoi l'on donne aux dirigeants populaires l'espoir de l'exercer, et c'est cet espoir qui les transforme en auxiliaires d'une autorité qu'ils sont censés combattre. En diluant l'exécutif parce qu'on en craint les effets, on en a fait une tentation trop grande pour les chefs populaires qui, même s'ils avaient pu jouir d'une position stable et éminente comme représentants, eussent encore été tentés par les sirènes de l'exercice d'un fragment du pouvoir exécutif. La représentation n'est donc pas la condition suffisante de la liberté: il faut aussi que la constitution concentre l'exécutif et le rende à la fois inaccessible et incommunicable.

De Lolme s'attaque ici à l'un des préjugés les plus profonds véhiculés par la pensée politique républicaine, à savoir l'idée que le caractère dangereux de l'exécutif exige qu'on l'affaiblisse en le divisant et qu'on en dépose les fragments entre des mains distinctes. La constitution romaine manifestait ainsi sa défiance de l'exécutif en accordant des pouvoirs à plusieurs espèces de magistrats, et en refusant l'idée même d'un exécutif fort.

De Lolme entend montrer au contraire qu'un exécutif puissant et concentré non seulement n'est pas un obstacle à la liberté des citoyens, mais lui est même indispensable. Il permet en effet d'éviter la trahison des dirigeants populaires qui caractérise les régimes démocratiques; il inspire à tous sans exception – grands ou petits – le désir et le besoin de s'allier pour défendre contre lui la cause commune de la liberté; il interdit à une pluralité de détenteurs de fonctions exécutives de se rejeter mutuellement la responsabilité des exactions commises à l'encontre du peuple, et il évite

que ne se forme, autour des différents magistrats rivaux, autant de factions qui s'arment les unes contre les autres, se soupçonnent, et répandent la désolation dans l'État.

En Angleterre, les grands et les leaders populaires ont ainsi toujours su que le pouvoir exécutif était entièrement hors de leur portée – à cause de sa concentration et de son caractère héréditaire – et qu'ils ne seraient jamais en mesure de l'exercer pour leur propre profit. C'est pourquoi ils ont constamment œuvré pour le limiter par de bonnes lois. Contrairement aux magistrats de la république romaine, qui n'avaient garde de limiter efficacement un pouvoir qu'ils avaient l'espoir d'exercer, «il ne leur reste d'autre pensée ni d'autre but que celui de concourir à former avec soin des lois qui doivent être la base permanente de la liberté générale, et à restreindre un pouvoir qu'ils jugent si impraticable de s'arroger<sup>37</sup>».

Les républiques ont trop souvent cru que le peuple pouvait avoir aveuglément confiance dans les chefs sortis de ses rangs et que l'origine populaire d'un magistrat suffisait à en garantir à la fois l'intégrité et la disposition constante à lutter pour la défense des droits individuels. C'est pourquoi elles ont toujours vécu non seulement dans l'illusion que la communicabilité et l'ouverture de l'exécutif n'étaient pas des obstacles à la liberté, mais encore dans l'idée qu'il suffisait que le pouvoir fût communiqué à ses propres chefs pour passer du statut d'ennemi à celui d'ami de la liberté. Selon de Lolme, aucune illusion n'est plus dangereuse, car l'origine populaire des chefs du peuple n'est pas du tout une garantie qu'ils se mettront effectivement au service des intérêts du peuple, en particulier lorsque le pouvoir est ouvert et communicable<sup>38</sup>. L'exemple romain prouve que la justice et la modération ne se trouvent pas nécessairement dans la personne de ceux que le peuple choisit pour être ses défenseurs car, bien souvent, ces derniers n'ont pas plus de vertu que ceux qu'ils combattent et dont ils sont censés contenir l'oppression. Leur seule ambition est de faire eux-mêmes partie du cercle des oppresseurs, et l'ouverture du pouvoir exécutif leur en offre la possibilité, comme elle offre à ceux qui sont déjà maîtres du pouvoir celle de corrompre les dirigeants populaires en leur faisant miroiter la perspective d'y participer à leur tour. C'est pourquoi il ne faut pas plus se confier aux tribuns du peuple qu'aux préteurs ou aux consuls: «Les objets de notre jalousie, dit de Lolme, doivent être tous ceux, sans distinction, qui, par quelque voie que ce soit, et avec quelque

37. II, 18.

38. II, 9 (t. I, p. 354).

nom que ce soit, se sont donné les moyens de tourner contre chacun la force de tous<sup>39</sup>».

À Rome, les censeurs pouvaient promouvoir qui ils voulaient dans un ordre supérieur; autrement dit, les magistrats avaient l'œil sur les chefs populaires et pouvaient aisément les corrompre et les inciter à trahir les intérêts du peuple. C'est pourquoi les hommes spécialement institués pour défendre les droits du peuple comme ceux qui, de manière informelle, se mettaient à la tête de celui-ci, ont toujours fini par grossir le rang de ses ennemis<sup>40</sup>. D'un autre côté, il était inévitable que ceux qui se mettaient à la tête du peuple n'aient jamais voulu qu'élever eux-mêmes, et que la politique «populaire» n'ait jamais représenté pour eux qu'un tremplin leur permettant d'accéder à une position à la fois plus lucrative et moins exposée aux caprices de la faveur. Le peuple se voit donc, dans les républiques «dans l'inévitable nécessité d'être trahi par ceux qu'il rend, par sa faveur, puissants et indépendants des lois. Corrompant pour ainsi dire tout ce qu'il touche, il ne distingue un homme que pour attaquer sa vertu : il ne l'élève que pour le perdre et conséquemment s'affaiblir lui-même. Que dis-je, il lui donne des intérêts entièrement opposés aux siens et l'envoie grossir le nombre de ses ennemis<sup>41</sup>».

Ce mécanisme de la trahison des chefs populaires est en revanche bloqué dans un régime où l'exécutif est concentré et inaccessible. Dans les régimes populaires, les chefs du peuple sont tentés de trahir parce que leur position de favoris est instable et précaire. Dans la constitution anglaise, c'est au contraire l'instrument de l'exécutif (le ministre) qui est dans une position précaire, puisqu'il ne doit son emploi qu'à la faveur du prince. Dès lors il est tenté de résister à cette précarité en se procurant la faveur du peuple, car les ministres populaires sont plus difficiles à déboulonner. En Angleterre, où le roi tient fermement l'exécutif ainsi qu'une part passive dans la législation qui lui permet de s'opposer à toutes les entreprises de modification de sa propre fonction constitutionnelle, le peuple peut avoir des représentants et élever des hommes au-dessus de lui sans craindre de se donner des maîtres ni de se faire de nouveaux ennemis<sup>42</sup>. Ses législateurs sont réduits à faire des lois favorables à la liberté des individus parce que l'exécution des lois qu'ils ont faites leur échappe et qu'ils n'ont aucun espoir de s'en emparer jamais<sup>43</sup>. Leur seule perspective d'élévation serait

39. II, 9.

40. II, 9 (t. I, p. 356).

41. II, 9 (t. I, p. 355).

42. II, 10.

43. II, 10 (t. 2, p. 5).

de devenir les ministres d'un monarque et de s'exposer ainsi aux caprices de sa faveur. Or cela ne suffit pas pour les déterminer à trahir les intérêts réels du peuple, car il vaut mieux posséder de manière durable le prestige attaché aux représentants – que le chef de l'exécutif lui-même craint et respecte parce que leur statut ne dépend pas de sa volonté – que le statut précaire et subordonné d'un ministre qui n'est jamais qu'un outil entre les mains de l'exécutif. Pourquoi abandonner le statut de représentant du peuple – statut digne et enviable, auréolé d'honneurs pour ceux qui savent l'accomplir avec efficacité et constance – pour aller occuper une fonction dépendante, qui concentrera l'hostilité populaire en cas de mesures défavorables, et qui est précaire par définition, puisqu'elle repose sur la faveur du prince.

La concentration de l'exécutif a donc pour avantage de faire de la liberté la cause commune de tous ceux qui n'exercent pas ce pouvoir et qui n'ont aucun espoir de l'exercer<sup>44</sup>. Les grands seigneurs eux-mêmes seront unis au peuple pour la défense de ses droits, car les propriétaires de fortunes immenses ne peuvent pas plus que ceux des patrimoines les plus modestes espérer se défendre par la peur qu'ils inspirent ou par leur position d'exécuteur des lois<sup>45</sup>. Leur seule garantie réside dans de bonnes lois et dans les précautions prises par celles-ci pour empêcher le prince d'empiéter sur les droits de ses sujets<sup>46</sup>.

La concentration de l'exécutif permet en outre d'éviter aux luttes politiques de revêtir l'aspect de luttes factionnelles. La lutte des partis se joue en effet entre différents prétendants à la faveur royale, mais leur issue est sans conséquence réelle pour un peuple dont les droits sont hors de portée du pouvoir du favori du moment. C'est à cause de cette tranquillité d'esprit que le peuple peut assister aux querelles partisans d'un œil froid et sans s'y engager réellement, au lieu que, dans la Rome républicaine, les luttes entre factions ont atteint des paroxysmes, parce que le triomphe du parti opposé signifiait l'assujettissement absolu du parti vaincu à ses adversaires, et parfois même l'égorgeage pur et simple. C'est parce que chacun avait peur de voir l'exécution des lois tomber entre les mains de ses ennemis qu'il mettait un acharnement surhumain à empêcher ceux-ci d'accéder au faite de la puissance.

Mais, en Angleterre, la compétition pour la faveur du prince et les conflits entre les ministres qui entourent le monarque deviennent de

44. II, 10.

45. II, 10.

46. II, 10 : cf. aussi II, 16 (t. 2, p. 87-88) et II, 2 (t. 1, p. 235).

pures querelles privées. Ils ne mettent pas en présence des magistrats armés de pouvoirs arbitraires, mais des subordonnés dont le pouvoir n'est guère redoutable. En faisant dépendre les grâces de la volonté d'un seul, la puissance du trône a ainsi «réduit dans une enceinte privée ces projets dont la poursuite ébranlait autrefois les États»; elle a permis de «changer en intrigues les conflits et les fureurs de l'ambition» qui dévastaient autrefois les cités et armaient les citoyens les uns contre les autres<sup>47</sup>.

Là où l'exécutif est concentré, il lui est donc malaisé de corrompre les représentants du peuple. La perspective d'accéder au ministère n'est pas un motif assez puissant de trahison car, devenir ministre, c'est bien souvent s'exposer à perdre la faveur du peuple tout en se plaçant sous la dépendance des caprices d'un seul. « Les lois d'Angleterre, dit de Lolme, n'ouvrent aucune porte à ces accumulations de pouvoir qui ont perdu tant de républiques; elles n'offrent à l'ambitieux aucun moyen de profiter de l'inadvertance ou même de la reconnaissance du peuple pour s'en faire le tyran<sup>48</sup> ».

La concentration et l'indivisibilité de l'exécutif ont un autre avantage évident, qui est de permettre à tous d'identifier clairement et sans aucune ambiguïté la source d'où partent les tentatives pour opprimer le peuple. À Rome, la multiplicité des magistrats chargés d'une parcelle de l'exécutif faisait que le peuple ne parvenait pas à savoir d'où partaient les coups qui le frappaient, et que chaque accusé potentiel rejetait la responsabilité de l'oppression sur d'autres détenteurs d'une partie de l'exécutif<sup>49</sup>. Il n'en va pas de même en Angleterre car «l'indivisibilité de la force exécutive des lois et sa grandeur ont toujours prévenu les erreurs du peuple en dirigeant invariablement sa vue et ses efforts sur un seul et même objet». Constamment tournés vers cette «forteresse antique du pouvoir royal», les Anglais en font le sujet constant de leur inspection et, «ils en considéraient avec inquiétude toutes les parties»<sup>50</sup>.

Il convient en outre de ne pas oublier que les moyens de limiter les différents pouvoirs varient avec la nature de ceux-ci. Pour contrôler le législatif, il faut le diviser; pour contrôler l'exécutif, il faut au contraire le concentrer.

La nécessité de diviser le législatif pour le contrôler vient de ce que ce pouvoir peut à volonté – en Angleterre – modifier les équilibres de la

47. II, 10.

48. II, 1 (t. 1, p. 285).

49. II, 2.

50. II, 2 (t. 1, p. 288).

constitution. Aucune loi n'est efficace contre lui, puisqu'il est lui-même le maître des lois<sup>51</sup>. On ne peut donc le limiter qu'en le divisant, et en exigeant que ses différentes parties composantes s'accordent entre elles avant de pouvoir mettre en œuvre quelque décision que ce soit<sup>52</sup>. Inversement, la limitation effective du pouvoir exécutif suppose son indivisibilité, car il faut d'une part être en mesure d'identifier clairement d'où viennent les tentatives d'oppression, et d'autre part pouvoir réunir contre l'exécutif toutes les autres parties de l'État. Or cette possibilité n'existe pas lorsque l'exécutif est pluriel, car celui-ci peut alors diviser ses ennemis en offrant à certains d'entre eux la perspective de faire partie des oppresseurs<sup>53</sup>. Le front commun de tous les membres de l'État contre l'exécutif n'est donc possible que si celui-ci est tout entier ramassé dans une seule main. Pour qu'un État soit stable, il faut donc que le pouvoir législatif soit divisé; mais, dit de Lolme, «pour qu'un État soit tranquille, il faut que le pouvoir exécutif y soit réuni».

Un tel exécutif hautement concentré est-il dangereux pour la liberté? Non car, on vient de le voir, il est plus facile à contrôler que lorsqu'il est divisé. Il faut ajouter que, en Angleterre, les très grandes prérogatives de l'exécutif ne peuvent être efficacement mises en mouvement que si le peuple lui accorde les ressources financières dont il a besoin pour cela. Par la faculté exclusive de décider des subsides, le peuple conserve donc un contrôle effectif sur son prince. Ce pouvoir est certes indirect – car c'est plutôt une faculté d'empêcher – mais il est très efficace: «Ce droit qu'a le peuple d'Angleterre [...] lui procure des moyens d'*influencer* sur la conduite du gouvernement non seulement plus efficaces, mais aussi incomparablement plus solides et plus durables que ne sont ceux réservés au peuple dans les États républicains<sup>54</sup>».

Ce dispositif fait que, en Angleterre, le roi ne peut empiéter sur les droits civils et politiques des individus sans avoir au préalable attaqué leurs propriétés pour se procurer les subsides nécessaires à son action. Or une telle attaque, dit de Lolme, est «toujours si grossière qu'elle donne l'alarme au peuple dès les premiers pas». Les anglais ont si bien disposé leurs institutions que le monarque ne peut attaquer leurs droits qu'en s'attaquant en premier lieu à celui de propriété. Or ce droit est celui auquel les citoyens sont le plus attachés, et c'est aussi un droit qu'il est

51. II, 3 (t. 1, p. 292-293).

52. II, 3 (t. 1, p. 292-293).

53. II, 3 (t. 1, p. 293-294).

54. II, 19 (t. 2, p. 234).



impossible d'attaquer de manière secrète ou invisible: «Un roi d'Angleterre qui voudrait rendre son peuple esclave, écrit ainsi de Lolme, devrait commencer par où les autres rois finissent; et il ne pourrait entreprendre de priver ses sujets de leurs privilèges politiques sans déclarer la guerre en même temps à toute la nation et attaquer d'abord chaque individu dans son intérêt le plus permanent et auquel il s'entend le mieux<sup>55</sup>».

Le peuple d'Angleterre possède en outre l'initiative des lois, dont le peuple romain était privé. Un tel pouvoir est précieux car il empêche cette érosion lente de la puissance des lois par les gouvernants qui, dans les États républicains, a toujours été le principal instrument de la ruine de la liberté. Lorsque seuls les gouvernants ont l'initiative et que le peuple ne peut qu'approuver ou rejeter, ils procèdent par touches insensibles, profitant des moments de crise ou d'inattention pour accroître peu à peu leurs pouvoirs et se passer à la fin de l'approbation du peuple, négligeant d'appliquer les lois qu'ils désapprouvent, ou proposant au peuple, au milieu de mesures anodines, d'autres mesures qui sont attentatoires à ces droits, mais dont le caractère ne se dévoile que par après<sup>56</sup>.

Là où le peuple n'a pas l'initiative des lois, il a beau participer au législatif, il est cependant obligé d'obéir et «il n'a aucun moyen pour mettre de nouvelles entraves au cours de ces fausses méthodes et pour faire donner un vrai sens aux lois qu'il s'est données». Il ne reste plus alors aux citoyens qu'à être continuellement dans un état d'agitation politique qui est non seulement efficace, mais nuisible à toute action concertée en faveur des droits, ou à employer la force ouverte pour écarter des tentatives d'oppression toujours renaissantes. Le peuple est ainsi condamné à faire d'inutiles efforts et, «soit par excès de précipitation soit par excès de lenteur, à se révéler incapable de défendre ses droits sans se rendre coupable de désobéissance et de rébellion<sup>57</sup>».

La liberté dont jouit le peuple anglais est ainsi due à une heureuse combinaison entre le caractère représentatif du processus législatif et l'extrême concentration de l'exécutif<sup>58</sup>. C'est en faisant un «très grand citoyen», plus puissant que tous les autres et chargé exclusivement de l'exécution des lois, qu'on a «empêché qu'il ne s'en élevât plusieurs et qu'on a prévenu des choses qui, dans toutes les républiques, ont amené la perte de la liberté et, avant qu'on ne la perdît, en ont empêché la jouissance<sup>59</sup>». Cette com-

55. II, 19 (t. 2, p. 239).

56. II, 19 (t. 2, p. 238).

57. II, 19 (t. 2, p. 239).

58. II, 16.

59. II, 1 (t. 1, p. 266).

binaison rend également compte de la stabilité remarquable du gouvernement anglais, surtout lorsqu'on la compare aux bouleversements continuels dont était affectée la législation des anciennes républiques, ainsi qu'à la «folie de plusieurs des lois qu'on y portait, et à la folie, plus grande encore, avec laquelle on y renversait les lois les plus salutaires le lendemain du jour qui les avait vu sanctionner<sup>60</sup>».

Jean-Fabien SPITZ

60. II, 3 (t. 1, p. 297).